Al Ch.mo Sig.r Prof.r Anfelmi

LEZIONI

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

DATE

NELLA R. UNIVERSITÀ DI TORINO

dall'Avvocato Collegiato

GIUSTO EMANUELE GARELLI

raccolte e compendiate sotto la di lui direzione

dallo studente

ALESSANDRO RAGGI

PUBBLICATE

per cura e ad uso degli Studenti del quinto anno di Leggi

Fascicolo primo.

TORINO
TIPOGRAFIA CERUTTI, DEROSSI E DUSSO
Via della Posta, N. 1.

1859

PROVINCIA DI TORINO
BIBLIOTECA
Legato Anselmi
OA. - b -
50

LEZIONI

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

DATE

NELLA R. UNIVERSITÀ DI TORINO

dall'Avvocato Collegiato

GIUSTO EMANUELE GARELLI

raccolte e compendiate sotto la di lui direzione

dallo studente

ALESSANDRO RAGGI

PUBBLICATE

per cura e ad uso degli Studenti del quinto anno di Leggi

TORINO
TIPOGRAFIA CERUTTI, DEROSSI E DUSSO
Via della Posta, N. 1.

1859

PRINCIPALI AUTORI

CHE SI POSSONO CONSULTARE SULLA MATERIA

Cormenin — *Droit administratif.* — 1840, 2 vol.

De-Gerando — *Institutes de droit administratif.* — 1842, 4 vol.

Dufour — *Traité général de droit administratif appliqué.* — 1844, 4. vol.

Foucart — *Éléments de droit public et administratif.* — 1843, 3 vol.

» — *Précis de droit public et administratif.* — 1844, 1 vol.

Laferrière — *Cours de droit public et administratif.* — 1840, 1 vol.

» — *Cours théorique et pratique de droit administratif mis en rapport avec la constitution de 1852.* — 1854, 2 vol.

Macarel — *Cours de droit administratif professé à la faculté de droit de Paris.* — 1846, 4 vol.

Serrigny — *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative.* — 1842, 2 vol.

Trolley — *Cours de droit administratif.* — 1847 4 vol.

Romagnosi — *Principii fondamentali di diritto amministrativo.*

Accame — *Del diritto comunale.*

NOZIONI PRELIMINARI

SOMMARIO

I, II. Origine del potere sociale. — III, IV, V. Sue specie, e caratteri di ciascuna. — VI. Antitesi tra il potere costituente e il governativo. — VII. Definizione della Costituzione politica.— VIII. Poteri legislativo ed esecutivo, e loro necessaria separazione.— IX, X. Potere regio nella Monarchia rappresentativa. — XI, XII. Risponsabilità ministeriale.— XIII. Mezzi di contenere entro i suoi limiti il potere esecutivo.— XIV. Potere ispettivo.— XV. Genesi del potere sociale in relazione al territorio. Società comunale.— XVI, XVII. Centri maggiori di associazione e poteri relativi.— XVIII. Necessaria autonomia dei poteri locali. — XIX, XX, XXI. Centralità.— XXII. Poteri locali secondo la nostra legge.— XXIII. Idea del governo.— XXIV. Potere amministrativo e potere giudiziario. XXV, XXVI. Reciproca e necessaria indipendenza di questi due poteri. XXVII. Contenzioso amministrativo. — XXVIII, XXIX. Diritto amministrativo e sua distinzione dalla scienza d'amministrazione e dalla parte tecnica. — XXX. Divisione della materia.

Amministrativo si chiama quel diritto, che regola i rapporti tra i cittadini e gli amministratori della cosa pubblica. Esso forma così una parte speciale del Diritto pubblico, la quale non si può convenientemente apprezzare e circoscrivere senza risalire a quei principii generali da cui ha la sua derivazione.

I. Ogni uomo deve avere in se stesso, secondo la ragione naturale, tutte le facoltà necessarie al conseguimento del

suo fine, di conservazione e perfezionamento. Tra di queste la facoltà di associarsi costituisce per l'uomo una necessità indeclinabile della propria natura.

Ma la società non esiste e non si può concepire senza il concorso d'ogni cittadino in quanto è necessario allo scopo comune: essa dunque riassume in sè sotto di questo rispetto tutte le facoltà individuali concentrate e rivolte ad unica direzione.

II. Nasce così il potere sociale che, oggettivamente considerato, si può definire la facoltà giuridica d' impiegare alla conservazione e al perfezionamento della società tutte le forze collettive ed individuali che in questa si trovano.

Siccome poi la facoltà suppone l'individuo che la eserciti, così il potere sociale si considera eziandio in senso soggettivo, come rappresentato dalle persone in cui s'incorpora, e che lo traducono in atto.

III. Se la società sorge tra gli uomini spontanea per necessità di natura, l'intelligenza umana tuttavia, essenzialmente attiva, le dà forma, la svolge e la perfeziona: epperciò il potere sociale è di due sorta; potere *costituente*, che organizza il corpo sociale, e potere *governativo*, che dà moto e sviluppo all'organizzazione costituita.

Le due specie del potere sociale nella loro originei nsieme si confondono, come portato assoluto della necessità sociale, la quale esige ad un tempo la stabilità e il movimento, e costituiscono nel loro complesso la *sovranità sociale o nazionale*. Ma non tardano a separarsi nella loro attuazione, e diventano due poteri distinti per la rispettiva natura, per le persone in cui s'incorporano, e per la forma sotto cui si manifestano.

IV. L'uomo non è ancora giunto a spiegarsi l'arcano scopo, per cui veggiamo tante e così diverse società umane costituirsi, scindersi, e riformarsi sulla terra: il potere costituente ha perciò una natura misteriosa, e, diremmo, prov-

videnziale. Esso non si rivela in modo costante, nè ad epoche fisse, ma ad intervalli irregolari e spesso distantissimi, e tende a precorrere lo stato sociale, ordinandolo, quasi istintivamente, in vista di un bene futuro.

Esso risiede e s'incorpora nel popolo, il quale accetta di buon grado l'opera degl'ingegni più eminenti, ma mal soffre una costituzione che gli sia imposta dalla forza. Le Gallie antiche e l' Italia moderna ci offrono a questo riguardo un esempio rimarchevole.

Infine il potere costituente si manifesta d'ordinario sotto la forma di una rivoluzione totale dell'aggregato umano, che, preparata dapprima e compiuta nell'ordine delle idee, si traduce in quello dei fatti violentemente o pacificamente, secondo che sia stata o no, nel suo erompere, contrastata. Talvolta ancora avviene, come in Inghilterra, che il potere costituente si manifesti in modo parziale, nella riforma cioè di questa o di quella parte della primitiva organizzazione sociale a seconda dei bisogni e dell'esperienza; ma anche allora la riforma, sia pel modo con che si matura nella pubblica opinione, sia pella necessità imponente che la determina, è una vera rivoluzione, pacifica bensì, ma voluta e compiuta dal popolo.

V. All'incontro il potere governativo è per natura determinato e circoscritto: tale lo troviamo perfino nei despoti, i quali sono più o meno vincolati da quelle stesse catene che hanno ammannito ai loro popoli: è permanente, come quello che deve corrispondere al movimento continuo che è la vita della società; può e deve tendere al progresso, ma è essenzialmente conservatore pel titolo e per l'oggetto delle sue funzioni, che si derivano dall'organizzazione sociale esistente, ed han limite in essa.

Il potere governativo, separandosi dal costituente, appena compiuto da questo il proprio ufficio, s'incorpora in coloro che sono dalla costituzione sociale indicati o direttamente,

od indirettamente, per mezzo cioè del modo di elezione e di nomina da quella prescritto; e costituisce per essi un mandato irrevocabile, che non cessa, se non per le cause e nei modi preveduti dalla costituzione.

L'esercizio poi del potere governativo è sempre parziale, dovendo egli provvedere ad interessi infiniti e diversi, e così procedere per analisi anzichè per sintesi; ha luogo in forma di *deliberazione* o *d'azione* spiegata dai depositarii del potere ora sovra una parte del corpo sociale o sovra alcuni cittadini, ora sopra l' intiero corpo, ma considerato in un ordine particolare di rapporti.

VI. Il quale confronto fra i due poteri prova, che l'esercizio dell'uno è incompatibile con quello dell'altro, e che perciò come il *costituente* non può logicamente trasformarsi nel *governativo*, così nè anche questo in quello. I funesti risultati della Convenzione nazionale francese nel 1793, e delle famose ordinanze di Carlo X di Francia nel 1830, confermano storicamente questa verità. Nè rileva in contrario l'esempio dell'Inghilterra, dove le riforme organiche appaiono a gradi operate dal potere governativo, o il nostro, in cui veggiamo il monarca stesso avere nel 1848 proclamato lo Statuto, posciachè nè quivi, nè appo di noi può dirsi che il governativo potere abbia assunto l'iniziativa, ma questa fu del vero potere costituente.

Nell' Inghilterra fu sempre una specie di violenza della pubblica opinione, che determinò le riforme costituzionali: e Re Carlo Alberto ebbe il raro merito di rendersi il savio interprete dei voti dell'intiera nazione.

VII. Fine del potere costituente e principio del potere governativo, considerati nella loro attuazione, si è la costituzione politica, la quale è definita dal Romagnosi: « La « creazione delle autorità governative di uno Stato, specificate, ripartite e subordinate ad unità sistematica in modo « che presuntivamente ne nascano le migliori leggi possibili « e la loro più fedele esecuzione ».

In questa definizione il celebre giureconsulto si è forse troppo preoccupato del risultato più appariscente della costituzione politica, e non ha abbastanza avvertito allo scopo razionale di essa, che sta nel fissare le basi dell'umana associazione.

La società è fatta pel bene dei cittadini, il quale non può altrimenti consistere, che nel libero sviluppo delle facoltà individuali: essa adunque, se, in ragione di mezzo necessario, esige il concorso e il concentramento di queste individuali facoltà, non può tuttavia giustamente domandarlo, che in quella stretta misura, che le abbisogni per la di lei conservazione e perfezionamento, e colla condizione inseparabile della maggior tutela e guarentigia delle facoltà stesse.

È pertanto essenziale nella costituzione il determinare in sommi capi quella misura di concorso e quelle guarentigie individuali, che sono il fondamento della società e il limite il più preciso e visibile del potere governativo dalla costituzione conformato. Ond' è che, omesse alcune frasi della citata definizione che possono ravvisarsi implicitamente contenute nel concetto dell'*autorità governativa*, ossia del potere governativo in attuazione, sembra che più propriamente si possa definire la costituzione politica — la dichiarazione dei supremi principii regolatori dei rapporti tra i cittadini e lo Stato, e la creazione delle autorità governative, in modo che presuntivamente ne nascano le migliori leggi possibili e la loro più fedele esecuzione. —

VIII. Le ultime parole della definizione accennano alla naturale divisione del potere governativo in due grandi poteri, *legislativo* ed *esecutivo*; il primo dei quali ha per ufficio di svolgere e sancire i principii di ragione che debbono regolare la società e i cittadini, mentre il secondo ha la missione di applicare i principii sanciti all'infinita varietà dei casi.

La separazione assoluta di questi due poteri è logicamente necessaria pei seguenti motivi:

1° Per la diversa loro natura. L'espressione progressiva dei principii di ragione è l'effetto dello sviluppo progressivo dell' intelletto umano, e in questione d' intelligenza non vi può essere luogo a risponsabilità. All'incontro i principii di ragione riconosciuti sono obbligatorii, e la loro osservanza dipende dal fatto volontario dell'uomo: dunque l'autorità, che ha insieme coll'obbligo i mezzi di farli osservare, contrae risponsabilità. Ora se dipendesse da questa medesima autorità il dichiarare quei principii che deve applicare, potrebbe essa, per difetto, non d'intelligenza, ma di volontà, rifiutarsi a dichiararli, e così l'irresponsabilità del legislatore coprirebbe la risponsabilità dell'esecutore della legge.

Lo stesso argomento si riproduce sotto un altro rispetto: senza la separazione dei due poteri una lieve difficoltà basterebbe ad arrestare l'esecuzione della legge, da cui facilmente si disponserebbe il potere esecutivo con una legge contraria.

2° Perchè il potere esecutivo, preoccupato dalle particolarità dell'esecuzione delle diverse leggi, non può riunire in sè solo le condizioni richieste a fare un buon legislatore, e specialmente non ha l'agio delle meditazioni e degli studii opportuni.

3° Per la necesità d'impedire la possibilità di un attentato del potere governativo sul costituente; attentato a cui può dare occasione ed incitamento la concentrazione del potere governativo in un solo individuo o corpo morale: mentre invece, se esso è diviso, l'esecuzione fa rispettare la legge, e la legge tiene entro i suoi limiti l'esecuzione.

La separazione dei due poteri è sancita dal nostro Statuto, secondo il quale il potere legislativo si esercita collettivamente dal Re e dalle due Camere, il potere esecutivo appartiene al Re solo (art. 3 e 5).

IX. È qui per avventura non inutile di notare, che male si considererebbe il Re in una monarchia rappresentativa come il semplice capo del potere esecutivo, ma piuttosto vuolsi eziandio il medesimo ravvisare siccome l'espressione, limitata dalla costituzione, di quella sovranità nazionale in cui risiedono tutti i poteri sociali. Senza di questa interpretazione non si possono, a nostro giudizio, sufficientemente spiegare le prerogative concesse al Re, la sua inviolabilità, la suprema moderazione che esercita sulle due Camere, la rappresentanza della nazione nei rapporti esterni che in lui risiede, i privilegi di cui gode nell'ordine privato, ed il diritto di far grazia (art. 4, 5, 8, 9, 11, 18, 20, 33, 34, 35, 78, 79 dello Statuto).

X. Dalla stessa considerazione si deriva la partecipazione del Re all'esercizio del potere legislativo, la quale altronde è anche appoggiata da particolari ragioni. Infatti il Re, per la sua eccelsa posizione collocato al dissopra delle passioni popolari, è il miglior apprezzatore della convenienza di una legge; aggiungendo alla legge la sua sanzione, resta più efficacemente impegnato a farla eseguire; ed infine il suo intervento nell'esercizio del potere legislativo ovvia al pericolo che questo potere tenti d'invadere l'esecutivo o il costituente.

XI. Il Re, sebbene capo del potere esecutivo, è inviolabile, e perciò incensurabile, ma deve essere coadiuvato nell'esercizio delle sue funzioni da agenti risponsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro, e i ministri sono risponsabili: tale è il preciso disposto dello Statuto (art. 67).

La quale espressione della legge essendo assoluta e senza riserva, conviene inferirne che, siccome niun ordine del Re può essere mandato ad esecuzione senza la firma d'un ministro, così in nessun caso può sottrarsi il ministro alla risponsabilità, adducendo l'ordine del Re, verbale o scritto, o la propria ignoranza dell'ordine eseguito.

XII. Si fa eccezione da qualche autore per alcuni atti, che si vogliono ravvisare come affatto personali al Sovrano, in guisa che il ministro non sia altro che il materiale stromento della volontà di quello; tali sarebbero il comando delle forze di terra e di mare, la convocazione delle Camere e lo scioglimento di quella dei Deputati, la nomina dei ministri, e l'esercizio del diritto di grazia. Ma, se ben si avverte, in questi casi la risponsabilità ministeriale non già cessa in via di eccezione, ma piuttosto si rende insignificante in virtù del titolo stesso da cui deriva, che si è quello di guarentire i cittadini e la nazione contro degli atti del Governo, in quanto possano essere contrarii allo Statuto ed alle altre leggi. Sotto questo titolo la risponsabilità ministeriale abbraccia bensì tutti senza distinzione gli atti del Governo, poichè niuno di essi ha legale esistenza senza la firma di un ministro, ma naturalmente rimane priva d'effetto per quelli che si compiono nella cerchia delle mere facoltà costituzionali del Sovrano, quali sono gli atti surriferiti. Il che è tanto vero, che per questi atti medesimi, tuttavolta che esorbitino dalle concesse facoltà, vediamo con tutti i suoi effetti manifestarsi la risponsabilità dei ministri. Così, se per mezzo del comando delle forze armate spettante al Sovrano queste si dirigessero ad opprimere la libertà dei poteri costituiti o dei cittadini, se la convocazione delle Camere si protraesse al di là del termine fissato dallo Statuto, se coll'esercizio del diritto di grazia si sospendesse l'osservanza della legge, interrompendosi il corso del procedimento giudiziario, niuno mai oserebbe di sostenere che non s'incontrasse dai ministri una gravissima risponsabilità. I ministri stessi, che accettano la nomina loro in circostanze anormali, non possono a meno di considerarsi avere accettato la risponsabilità dello stato di cose irregolare e d'ogni sua conseguenza.

XIII. Ma se in un reggime monarchico-costituzionale la

partecipazione del Re, capo del potere esecutivo, alla sanzione della legge è valido ostacolo ad ogni usurpazione del potere legislativo sull'esecutivo, la sola risponsabilità ministeriale è ella, nel caso inverso, un sufficiente correttivo ad impedire che il monarca, valendosi delle forze materiali di cui dispone, invada il legislativo potere?

Qualche pubblicista francese, trattando di tale quistione, opinò che la risponsabilità ministeriale, confortata dagli altri mezzi che offre la costituzione, possa bastare all'uopo, accennando, che vi sarebbe il rimedio di un ricorso al Re, acciò, meglio informato, rivocasse il decreto usurpativo, come surrepito alla sua religione, di una petizione alle Camere per l'accusa del ministro, che firmò il decreto, e finalmente il rimedio estremo del rifiuto degl'interessati all'esecuzione del decreto stesso. In realtà però è lecito di dubitare, se questi correttivi siano efficaci, e se l'ultimo di essi non sia, per di più, pericoloso. Il ricorso per illuminare il Re suppone che l'usurpazione sia stata effetto di errore, ciò che non è guari probabile; la petizione alle Camere per l'accusa del ministro non può avere effetto quando la Camera dei Deputati è sciolta, od altrimenti debole e sommessa, i quali sono precisamente i casi in cui l'usurpazione è più temibile; infine poi che i privati interessati, e così in molti casi il popolo intiero, possano farsi giudici della legalità od illegalità del decreto del potere esecutivo, ciò non è accettabile in teoria, e potrebbe in pratica produrre le più funeste conseguenze, per gli abusi e gli sconcerti che nascerebbero, e la lesione che ne deriverebbe al principio d'autorità, base d'ogni potere sociale.

Piuttosto sembra doversi dire che, nei casi ordinarii, ciò che è da temersi non è già la diretta usurpazione, ma l'influenza che possa esercitare l'esecutivo potere sulle parti legislative spettanti alle due Camere, e segnatamente a quella dei Deputati; influenza la quale, se in una certa

misura può parere confacente alla buona armonia che è desiderabile tra i due grandi poteri, spinta tropp'oltre equivarrebbe al completo annullamento delle Camere legislative. Ora l' antivenire e il riparare a siffatto inconveniente sta nelle mani degli elettori.

Chè se si volesse supporre il caso straordinario, che il Capo del potere esecutivo invadesse direttamente l'azione legislativa, allora sarebbe da ritenere che l'usurpazione non mira tanto ai poteri costituiti, quanto al costituente, epperciò non ha altro rimedio che la suprema manifestazione del potere costituente medesimo.

XIV. Il novero sinquì fatto dei poteri sociali è incompleto secondo alcuni scrittori, i quali pensano che si debba far cenno di un terzo potere sociale, distinto dal costituente e dal governativo, e che chiamano potere ispettivo o di controllo. Siffatto potere consisterebbe, secondo essi, nell'esercizio di una specie di sorveglianza sociale sugli atti degli altri poteri.

Ma se si riflette che codesta sorveglianza non può avere significato alcuno in rispetto al potere costituente, il quale si manifesta in circostanze straordinarie, e, il più sovente, imprevedute; che d'altronde per quanto spetta al potere governativo, esso, definito e sancito qual si trova dalla costituzione, non può soffrire nel legittimo suo esercizio incaglio o difficoltà per effetto di una causa estranea alla costituzione stessa, non saremo per queste considerazioni molto tentati di ammettere l'esistenza separata di quel terzo potere.

L' ispezione, ravvisata come una soggezione meramente facoltativa per parte di colui che la soffre, non costituisce un potere, e, come soggezione obbligatoria e necessaria, deve essere definita dalla costituzione, e così fa parte del potere governativo, o piuttosto è uno de' varii modi d'azione di questo potere, il quale non può deliberare e disporre senza piena cognizione di causa, e così senza i mezzi a ciò acconci,

l'ispezione, l'esame, il controllo. Per tal guisa noi vediamo esercitarsi la facoltà ispettiva o di controllo nella cerchia delle persone e delle cose governative; il controllo del Re sulle due Camere, di queste a vicenda fra di loro, e sul potere esecutivo; dei ministri sui funzionarii subalterni; della Cassazione sull'ordine giudiziario. Nè muta, che si adduca il controllo, forse alquanto tardo, ma pure effettivo, della pubblica opinione sui poteri costituiti; poichè questo in definitiva si risolve nel giudizio elettorale, e così nell'esercizio di quella parte del potere governativo che è dalla costituzione affidata agli elettori.

XV. Abbiamo fin qui considerato il potere sociale nella sua intrinseca natura; giovi ora di esaminarlo in relazione alla cerchia sociale che esso abbraccia, o, come si dice comunemente, in relazione al territorio su cui si esercita.

Ogni associazione umana avente scopo di vita civile suppone interessi collettivi e concentramento delle facoltà individuali rivolte ad unica direzione, e così l'esistenza del potere sociale. Ma fra tutte le civili consociazioni la prima e la più spontanea si è quella del Comune, che è, diremmo, il primo passo, che fa l'uomo oltre le relazioni famigliari, il primo anello che collega insieme individui non provenuti dalla stessa generazione.

L'unità comunale si forma dall'aggregato di persone, di cose, e d' interessi, che si racchiude in un breve giro di territorio.

Se società civile si chiama quel complesso di rapporti, che nasce dalla colleganza e comunicazione pacifica di più uomini e famiglie, è chiaro che la più viva e visibile sua espressione sta nel Comune, dove la riunione fra gli uomini è immediata e sensibile, e le comunicazioni sono continue, dirette e necessarie. Il Comune adunque non è la creazione arbitraria della legge positiva, ma il portato delle necessità della natura umana; è il primo germe della società civile,

il quale dura e si perpetua in essa come elemento organico e vitale. Nei primordii della società, come in ogni gran crisi sociale, vediamo spiccare e predominare il Comune; le repubbliche greche ed etrusche, la repubblica romana, s'immedesimarono nel Comune, i municipii romani sopravvissero alla rovina e allo sfasciamento del grande impero, i Comuni furono le prime civili società che fiorirono nel rinnovamento europeo dopo i tempi di mezzo; nelle più calamitose vicende della rivoluzione francese dello scorso secolo fu l'energia dei Comuni, e in ispecie del Comune di Parigi, che salvò la Francia dall'invasione straniera.

« Il Comune, dice il Sismondi, è la prima associazione, che conviene offrire all'osservazione e ai sentimenti di coloro, il cui intelletto è meno capace del concetto sociale: il Comune non è un essere ideale e fantastico, è la vera patria, quella che noi vediamo, che conosciamo in ogni suo particolare, quella che colpisce i nostri sensi; esso è popolato delle rimembranze della nostra infanzia, contiene tutti gli oggetti a noi cari, tutti quelli i cui interessi riverberano immediatamente sopra di noi. »

Nel Comune pertanto han dovuto da principio riunirsi tutti i poteri sociali, e di continuo ancora, se non in atto, certo virtualmente vi risiedono, come nel natural foco d'ogni sentimento sociale.

XVI. Ma quanto il Comune è pieno di vita come germe di società, altrettanto è debole ed imperfetto come unità sociale isolata. La sua vitalità sta in ragione della compatta unione de'membri che lo costituiscono, e quest'unione sta in ragione del piccol numero, e dell'angustia del territorio.

Ora l'uomo in società apprezza vieppiù di mano in mano i vantaggi della forza collettiva, la quale nell' ordine materiale gli offre i mezzi di resistenza ai nemici, e di assicurare e migliorare la sua sorte; nell' ordine morale gli dà la coscienza di sè medesimo e il coraggio delle grandi imprese;

nell'intellettuale gli appropria, colle comunicazioni pronte ed amichevoli degli altri uomini, il benefizio dei concetti e delle scoperte altrui. Mira egli adunque ad ampliar questi vantaggi coll'accrescere della forza collettiva; e come dalla società famigliare si trovò trasportato nel Comune, così questo lo attrae verso le maggiori associazioni, finchè si riposa e si appaga nella grande società nazionale.

Ogni passo in questa scala ascendente dell'umana socialità segna un progresso dell'intelligenza e delle morali facoltà, tantochè se i primi termini, la famiglia e il Comune sono dovuti piuttosto all'istinto che alla ragione, l'ultimo, la nazione, appartiene ai più nobili ed elevati sentimenti del cuore, alle più sublimi aspirazioni dell'intelletto.

Ma parimente ognuno di tali progressi porta con sè una notabile modificazione dei rapporti ed interessi sociali. Gli interessi generali del Comune non sono più la stessa cosa che gli interessi della maggiore associazione in cui il Comune si incorpora, ma si scindono in due parti, di cui l'una acquista maggiore estensione, si generalizza ognor più, e si confonde negli interessi collettivi della più vasta società, l'altra rimane nel suo ordine primitivo, e forma la specialità del Comune nella nuova consociazione. Lo stesso si dica degli interessi collettivi di queste ulteriori associazioni rispetto alla massima ed estrema, ossia alla nazione. Così nasce in cadun aggregato il suo proprio potere sociale chiamato a provvedere agli interessi collettivi di esso, mentre resta nell'aggregato minore il potere sociale primitivo, ristretto ai rapporti che seguitano bensì ad essere collettivi per quella piccola società, ma vestono il carattere di specialità rispetto alla consociazione maggiore. Per tal modo sebbene il Comune fondendosi nella maggior società sacrifichi una parte della sovranità propria, pure in risultato nulla perde e tutto guadagna, poichè i suoi interessi o sono meglio difesi e protetti, come collettivi, dalle maggiori forze del nuovo

potere sociale, o continuano ad essere tutelati, come speciali, dall'antico potere che resta nel Comune medesimo. E se talvolta avverrà che nel conflitto tra i due ordini d'interessi gli speciali debbano cedere il passo ai generali, non sarà questa una conseguenza nuova e non preveduta del novello stato di cose, ma piuttosto la riproduzione di quella medesima conseguenza che si sarebbe verificata o dovuta verificare nel seno del Comune isolato ed autonomo.

Infatti, dappoichè il Comune acconsentì a diventare frazione di una società più estesa, affine di ottenere una maggior protezione di parte de' suoi interessi, mostrò col fatto che questa parte d'interessi era per lui la più importante ed essenziale, in guisachè è conforme a ragione il credere, che, in caso di contrasto tra i detti interessi e gli altri minori, il potere comunale medesimo, assoluto e indipendente, non avrebbe esitato a sacrificare i secondi ai primi. Donde deriva ancora per la stessa ragione, che essendo gli uni interessi agli altri subordinati per la intrinseca loro importanza e gravità, del pari il potere sociale che rappresenta gli interessi minori deve essere subordinato a quello che rappresenta i maggiori.

XVII. Così noi troviamo nelle società civili le diverse cerchie di associazione, minori e maggiori, l'una all'altra entrostanti, il Comune, la Provincia e le altre frazioni, infine lo Stato, la Nazione, e corrispondere a ciascuna di esse un proprio sociale potere, il municipale, il provinciale, il centrale o nazionale.

Deve tuttavia notarsi la differenza che corre nel rispettivo modo d'esistere tra i due estremi, il Comune, la Nazione, e gli aggregati intermedii. Quelli sono posti dalla natura, l'uno come principio, l'altro come fine: non così è di questi, i quali non hanno per sè nè la realtà materiale e sensibile, che presenta il Comune, nè quella obbiettiva ed intellettuale che offre la Nazione; sono transizioni dal

materiale all' intellettivo: sono pause che fa l'associazione umana nel suo grande movimento nazionale. Essi costituiscono perciò rapporti di convenienza, e non di necessità; sono varii secondo i tempi, i luoghi e le circostanze; non mancano di vita propria, poichè ogni aggregato umano suppone o crea interessi collettivi, ma la loro vita non ha nè l'energia del Comune, nè il vigore e la stabilità della Nazione. Eppertanto, mentre il Comune e la Nazione non possono essere creati o disfatti da umana legge, questa ben sovente costituisce e modifica le Provincie e le altre mezzane frazioni dello Stato.

XVIII. Le ragioni finora contemplate spiegano bensì come in ciascun grado di civile consociazione esista per natura un potere sociale applicato alla tutela degli interessi proprii del suo ordine, ma non dimostrano ancora abbastanza, che nel successivo sviluppo dell' umana società non possa il centro maggiore assorbire il minore, e così il potere centrale nazionale annullare i poteri locali, assumendo sopra di sè la cura di quei particolari interessi, che rimarrebbero a questi affidati. Ora siffatto assorbimento è logicamente impossibile per due capitali motivi; vale a dire primieramente perchè gli interessi locali non sono bene conosciuti ed apprezzati, se non da chi assiste al loro sviluppo, e così chiamano le cure di una speciale autorità, che risieda sul luogo ed abbia il suo titolo d'esistenza negli interessi medesimi, qual si è il potere locale, comunale o provinciale; in secondo luogo perchè vi ha la necessità di conservare l' individuo sociale, il Comune, la cui autonomia diverrebbe illusoria e fittizia, se non avesse un organismo suo proprio, e quindi un potere distinto e peculiare. La società e i suoi poteri sono fatti per la tutela delle persone, delle famiglie, e delle proprietà, e il Comune è la prima e la più intima associazione delle persone, delle famiglie e delle proprietà.

La quale seconda considerazione per verità meno si applica alle provincie ed agli altri centri intermedii; ond'è

che veggiamo in pratica una maggior tendenza all'assorbimento, almeno parziale, dei poteri relativi; pur tuttavia può in riguardo a loro tradursi in quest'altra formola: utilità di mantenere un mezzo di collegamento tra il Comune e lo Stato, una gradazione meno sensibile e nell'ordine intellettivo e nel materiale, per accennare ed agevolare ai cittadini il passaggio dalla vita comunale alla nazionale.

XIX. Ma, mentre riconosciamo il principio, che gli interessi speciali delle frazioni dello Stato debbono essere dal rispettivo potere locale regolati, non dobbiamo dimenticare, che questo potere ha da essere subordinato a quello del maggior centro, rappresentante interessi superiori. Gli interessi locali possono tendere in diversi sensi, alcuni conciliabili, altri no, coll'interesse generale; e quest'ultimo non è mai estraneo e indifferente alla manifestazione e allo svolgimento loro, poichè il bene di tutti non può meglio risultare che dal maggior bene di ciascuno, tuttavolta che non si trovi in contraddizione col bene degli altri. Vi ha dunque un naturale rapporto del potere locale verso del centrale, rapporto, che non può essere altro che di soggezione del primo al secondo, di direzione e sorveglianza di questo rispetto a quello.

Questo rapporto costituisce la così detta *centralità governativa*, la quale è tanto maggiore quanto più si avvicina all'assorbimento dei poteri locali, tanto minore quanto è più rilassata la sorveglianza che su di questi esercita il potere centrale.

XX. Molti argomenti si adducono in favore e contro della centralità, che alcuni vorrebbero massima, altri ridotta alle minime proporzioni. Gli uni vantano il sentimento nazionale, che il potere centrale mantiene e fomenta, e i poteri locali fuorviano od affievoliscono; il bisogno di eliminare le gare di municipio; il maggior concorso di lumi e di capacità, che si trova nel centro maggiore; l'impulso vigo-

roso, che solo il potere centrale fortemente organizzato può dare al popolo nelle grandi imprese; infine l'uniformità d'azione e di direzione, che si ottiene in tutto lo Stato, quando parta ogni mossa dalla centrale autorità.

Gli altri all'opposto fanno prevalere i vantaggi della libertà, che è freno e rimedio a se stessa; la necessità di conservare l'autonomia delle singole frazioni, che alimenta e rafforza la vita interna dello Stato; la più perfetta conoscenza dei bisogni locali, che è propria di coloro che ne hanno la continua esperienza; le men gravi conseguenze dell'errore che sia commesso da un potere locale, rispetto all'errore che provenga dall'autorità centrale; la maggior affezione che acquistano i cittadini alla cosa pubblica, quando vi pigliano più diretta ed ampia parte colla gestione degli interessi comuni che li toccano più davvicino, donde nasce una spontaneità di movimento nelle grandi imprese, più efficace della coazione che potrebbe esercitare l'autorità centrale; e da ultimo le minori spese, i minori indugii che offrono i provvedimenti dati sul luogo dal potere che quivi ha sede, in confronto di quelli, di cui si debba aspettare l'emanazione e la trasmissione per via di parecchi agenti da un'autorità lontana, e distolta da altre cure.

XXI. Le quali contrarie opinioni si elidono a vicenda in ciò che hanno d'esagerato, e lasciano rilevare la parte giusta e sana del concetto, che si è codesta, che cioè è necessaria una centralità, ma temperata; e in tal senso appunto si manifesta oggidì la tendenza delle nazioni più civili, fra cui la Francia, che fu con decreto di Luigi Napoleone del 25 marzo 1852 prosciolta dal soverchio vincolo centrale, che aveva pazientemente sopportato da un mezzo secolo.

Ma fra quali confini può stare la centralità temperata? Evidentemente, per le cose sopraddette, fra questi due, che cioè da un lato il rendere insignificante il potere locale equivale all'assorbimento della locale unità, dall'altro canto

il permettere lo sviluppo d'interessi parziali contrarii al generale è porre in dubbio il titolo e il principio stesso della civil comunanza. Entro questi due limiti estremi può riconoscersi utile una maggiore o minore direzione e sorveglianza dell'autorità centrale sui poteri locali, secondo il maggiore o minor grado di coltura del popolo, e così giusta le presumibili capacità che rappresenteranno i singoli poteri locali.

XXII. Presso di noi sono riconosciuti dalla legge 7 ottobre 1848 come poteri locali o parziali, e subordinati rispettivamente all'autorità centrale dello Stato, il potere municipale, una sembianza di potere provinciale, e il potere divisionale, che abbraccia in una sola unità più provincie. Il sistema seguito da quella legge tanto nell'ordine della centralità, quanto in quello dei centri intermedii, lascia luogo a molte questioni sulla sua utilità, delle quali avremo altrove più opportuna occasione di ragionare.

XXIII. Dalle due somme distinzioni dei poteri sociali, che si sono nei precedenti capi esaminate, sorge l'idea del *Governo*, la quale in rapporto alla distinzione dedotta dalla cerchia d'azione dei poteri sociali ha un significato preciso, e indica il potere centrale o nazionale; in rapporto poi all'altra distinzione, desunta dall' intrinseca natura dei poteri sociali, talvolta si estende a comprendere i due poteri legislativo ed esecutivo, ed ora si restringe al solo esecutivo potere. Nello stesso nostro Statuto si ha l'esempio dei due diversi significati (art. 2, 59, 67).

Ma è d'uopo avvertire, che in quest'ultimo e ristretto senso il *Governo* non significa nè anche l'intiera attuazione del potere esecutivo, ma s'intende, fatta astrazione di una parte essenziale di esso potere.

XXIV. L'esecuzione della legge si procaccia in due modi: con un'azione generale diretta a rimuovere d'innanzi alla legge gli ostacoli, di natura per lo più materiale, che ne attraversano od incagliano l'applicazione; e con un'azione

speciale, che ha per iscopo di risolvere le opposizioni che si fondano sopra di un diritto. La prima è l'azione dell'amministratore, la seconda è quella del giudice. Quest'ultima tuttochè ristretta ad una sola categoria di casi, veste nondimeno, in causa della specialità de' casi stessi, una singolar natura ed importanza; giacchè trattandosi in questi di opposizione fondata sul diritto, e il diritto non potendo altrimenti fondarsi che sulla legge, la questione versa più o meno direttamente sul tenor della legge stessa, e sul suo principio obbligatorio. Ond'è che la differenza fra i due modi d'azione è capitale.

L'azione dell'amministratore è incessante, perchè gli ostacoli materiali si affacciano e si riproducono ad ogni momento; è generale ed uniforme, e riguarda tutti i cittadini e tutte le contingenze, anche future, per quanto è dato di prevederle; è pronta, spontanea e risoluta, sotto forma d'ordine, di disposizione imperativa, perchè non si può ammettere esitanza tra la legge e l'ostacolo, tra l'interesse generale e l'individuale; contempla unicamente i rapporti dei cittadini colla cosa pubblica; e finalmente assoggetta l'amministratore alla massima risponsabilità, segnalando l'errore come effetto d'incapacità o di negligenza.

L'azione invece del giudice è eventuale e provocata solo da chi vi ha interesse, perchè l'opposizione del diritto alla legge non si suppone; riflette casi presenti e singolari, e può variare nei casi stessi; è lenta, circospetta, e richiede la massima imparzialità dell'agente, pel pericolo di violare la legge medesima che si vuole eseguire; si raggira il più spesso nei rapporti dei cittadini fra di loro, e sopra le leggi d'ordine privato, o quelle in materia penale, che riflettono insieme coll'ordine pubblico eziandio i diritti individuali; scusa l'errore pella difficoltà del criterio che in essa si esercita, e così ammette nell'agente una risponsabilità più morale che civile, abbenchè questa ancora non manchi quando

il dolo o la frode siano manifesti; e infine si spiega sotto le forme solenni di un giudizio, e si arresta ad una semplice dichiarazione qual è la sentenza.

XXV. L'indole adunque affatto diversa delle due azioni, amministrativa e giudiziaria, ripugna a collocarle entrambe nelle stesse mani; e sebbene la prima stia in rispetto alla seconda, come il tutto sta alla parte, o come la regola all'eccezione, posciachè è l'amministratore in sostanza che provvede all'esecuzione della legge, e il giudice non fa che aggiungere forza all'esecuzione stessa colla sua sanzione dichiarativa, pur tuttavia sarebbe assai pericoloso che questa parte giudiziaria fosse affidata all'amministratore, o in alcuna maniera a lui soggetta. Avvezzo qual egli è a prendere l'iniziativa, dipenderebbe da lui il far nascere le contese dei diritti e il farle risolvere a modo suo, e in tal guisa si renderebbe arbitro della legge e dei diritti dei privati.

Per questa ragione, dopo Montesquieu, non pochi pubblicisti, anche fra i recenti, ravvisano il potere giudiziario come affatto distinto dall'esecutivo. La quale opinione, per verità, non ci sembra nè conforme alla ragione, nè consentanea alla lettera del nostro Statuto, come in generale al disposto delle costituzioni monarchico-rappresentative: imperocchè razionalmente il potere di far eseguire la legge comprende quello di far risolvere tutte le difficoltà che nell'esecuzione si presentino, qualunque sia la loro natura; e dicendosi nello Statuto che la giustizia emana dal Re (art. 68), si contiene implicitamente, che il potere giudiziario fa parte dell'esecutivo potere che nel Re si concentra. — Ma, se le attribuzioni giudiziarie sono parte del potere esecutivo, esse costituiscono tuttavia nel loro esercizio una parte distinta ed indipendente. Questa indipendenza, imperiosamente richiesta dalla ragione, è consacrata dallo Statuto, secondo cui le dette attribuzioni sono affidate a funzionarii speciali per una necessaria ed irrevocabile delegazione a questi fatta dal capo dello Stato (art. 68, 69 e 71).

XXVI. Le stesse considerazioni avanti accennate dimostrano sotto altro rispetto, che l'azione amministrativa debbe a sua volta andar esente da ogni dipendenza verso delle autorità giudiziarie, poichè altrimenti il giudice diventerebbe arbitro degli interessi generali, si arresterebbero od incaglierebbero, colle forme lente e solenni del procedimento giudiziario, le disposizioni urgenti alla cosa pubblica, e si toglierebbero i mezzi d'agire all'amministratore risponsabile.

Nel diritto pubblico francese vi ha una legge formale del 16 agosto 1790, (riprodotta nel Codice penale di quella nazione, art. 127 e seg.) che vieta ai tribunali ordinarii di turbare in qualsiasi modo le operazioni degli amministratori pubblici, o di citarli per causa delle loro funzioni. Appo noi l'indipendenza delle funzioni amministrative dal potere giudiziario si argomenta dall'art. 5° dello Statuto, col quale riservandosi al Re il potere esecutivo si esclude necessariamente ogni influenza, anche indiretta, di un'autorità indipendente nel suo esercizio dal Re, qual si è l'autorità giudiziaria; e non mancano altronde disposizioni speciali di legge, che, applicando il detto principio, mostrano come esso sia sottinteso nel nostro diritto pubblico. (V. ad esempio l'articolo 91 della legge 7 ottobre 1848).

XXVII. Ma l'amministratore nel regolare la cosa pubblica può trovarsi in conflitto coll'interesse dei privati, e questi a difesa del loro interesse possono invocare un diritto. Se la quistione in tal caso fosse risolta dall' amministratore medesimo, verrebbe egli a concentrare in sè il potere giudiziario, e, se invece si deferisse ai tribunali ordinarii, si offenderebbe l'indipendenza del potere amministrativo. Per conciliare le guarentigie dell'interesse pubblico e del privato prevalse l'idea di serbare siffatte quistioni, sotto alcune riserve, nella cerchia del potere amministrativo, commettendole a corpi speciali, sotto l'osservanza delle forme tutelari di un giudizio. Nacque così il contenzioso ammini-

strativo, del quale ci toccherà di ragionare più diffusamente a suo luogo.

XXVIII. Dalle premesse nozioni siamo posti in grado di determinare precisamente la materia de' nostri studii. Abbiamo rilevato che l'amministrazione pubblica è funzione del potere sociale, ossia forma parte del potere esecutivo, distinta dalle attribuzioni giudiziarie; che il potere sociale risiede in un Governo centrale, ed in poteri locali a quello subordinati, i quali conservano tuttavia una certa autonomia propria, in guisa che per essi l'azione centrale si diffonde a tutte le frazioni dello Stato, e da queste rifluisce verso il centro l'azione locale. Dunque la pubblica amministrazione ci si presenta sotto un doppio aspetto; vale a dire, come azione del potere centrale, circoscritta nel modo sopra espresso, ed estendentesi a tutto lo Stato, e come azione, a quella subordinata, dei varii poteri locali nelle singole frazioni dello Stato medesimo.

XXIX. Ma l'amministrazione pubblica può offrire tre diversi studii. Speculativamente considerata, è l'oggetto di una scienza, la quale comprende i grandi principii di ragione che debbono informare la gestione dei pubblici affari, e le cognizioni accessorie che fanno il buon amministratore e preparano le riforme e i miglioramenti: sotto l'aspetto puramente pratico presenta la cognizione del movimento dei pubblici uffizii, del loro interno organismo, delle relazioni tra i diversi agenti superiori ed inferiori, insomma della parte regolamentare e tecnica dell'amministrazione: infine essa forma lo scopo di uno studio speculativo insieme e pratico, quando si contemplano i rapporti tra l'amministrazione e gli amministrati, ossiano i diritti e doveri reciproci dell'una e degli altri, in conformità delle leggi esistenti, interpretate colla scorta dei principii generali che debbono regolare l'amministrazione pubblica. Sotto quest'ultimo rispetto si ha il *diritto amministrativo*, che è l'oggetto delle nostre investigazioni

Nè con ciò si creda, che il diritto amministrativo si riferisca soltanto alla cognizione di quelle leggi, che propriamente si chiamano amministrative, ossia che regolano direttamente ed esclusivamente qualche parte dell' amministrazione; molte leggi vi sono di natura mista, le quali nel complesso delle loro disposizioni spettano alle materie d'amministrazione, sebbene contengano prescrizioni d'ordine privato o penale, come sarebbero le leggi sull'uso dei boschi, sull'espropriazione per utilità pubblica, ed altre tali. Tutte queste leggi, in quanto servono a stabilire i rapporti fra gli amministratori e i cittadini, debbono necessariamente far parte del diritto amministrativo. E poichè questo ramo del diritto pubblico esige eziandio, come ogni altra parte del diritto, che si abbia ricorso a quei principii di ragione che gli convengono, così debbe pure aiutarsi dell'economia politica e della statistica, per ricevere dall'una i principii scientifici sulla ricchezza pubblica e sui tributi, dall'altra le nozioni esatte sui fatti sociali che interessano l'amministrazione e i pubblici servizii.

XXX. Ora abbiamo veduto che l'amministrazione pubblica ha due cerchie d'azione; l'una generale, che si estende al complesso del territorio e della popolazione dello Stato, l'altra locale, che si restringe alle frazioni del territorio e ai parziali centri di popolazione; che di più l'amministrazione incontra limiti legali nei diritti privati e nelle attribuzioni del potere giudiziario. Questi sono adunque i sommi capi, sotto i quali si può raccogliere lo studio che ci proponiamo.

Eppertanto tratteremo del diritto amministrativo in tre distinte parti, nella prima delle quali ci occuperemo dell'amministrazione generale, nella seconda dell'amministrazione locale, nella terza ed ultima del contenzioso amministrativo e delle questioni di competenza.

PARTE PRIMA

DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE

CAPO PRIMO.

PRINCIPII GENERALI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

SOMMARIO

XXXI. Definizione dell'amministrazione pubblica.—XXXII. Caratteri dell'azione amministrativa: unità, universalità. — XXXIII. Conseguenze dell'*unità:* agenti singolari, risponsabili, rivocabili; ordine gerarchico. — XXXIV. Uso dei corpi collettivi nell'amministrazione.— XXXV. Conseguenze dell'*universalità* dell'azione amministrativa: potere discrezionale e regolamentare. — XXXVI. Condizioni dell'esercizio di questo potere. Tenore e spirito della legge. Principii fondamentali di ragion pubblica amministrativa. Direzione politica. Guarentigie e diritto di richiamo pei privati. XXXVII. Forme dell'amministrazione: azione, consiglio, controllo, decisione.— XXXVIII. Mezzi materiali dell'amministrazione.

PROVINCIA DI TORINO

XXXI. L'amministrazione pubblica nella sua concreta esistenza è definita dal Romagnosi — l'azione de' pubblici funzionarii tanto in relazione ai loro superiori ed eguali, quanto in relazione ai loro amministrati, onde far procedere la cosa pubblica, giusta le norme legalmente stabilite. Essa comprende così attribuzioni di persone e competenza di materie; e, dovendo le attribuzioni delle persone ammini-

stranti essere in rapporto colla cerchia sociale in cui si spiega la loro azione, ne avviene, che si collega con quelle la contemplazione del territorio, ossia della ripartizione territoriale dello Stato.

Adunque nel trattare dell'amministrazione generale, noi la studieremo dapprima nella ragione di territorio e nelle persone che amministrano, poi nelle cose formanti oggetto dell'amministrazione.

XXXII. Ma anzi tutto importa di soffermarci sopra alcuni sviluppi necessarii dell'addotta definizione e concernenti ai caratteri dell'azione pubblica amministrativa. Questi sono l'*unità* e l'*universalità*. L'azione amministrativa debbe essere *una*, come è uno lo Stato, uno l'interesse generale che ella rappresenta; debbe essere *universale*, estendersi cioè per ciascuna materia a tutti i casi che siano per occorrere, poichè non può ammettersi caso in cui l'interesse generale possa venire dimenticato o negletto, ciò che implicherebbe un assurdo logico, vale a dire la negazione, in quel dato caso, dell'esistenza sociale.

XXXIII. Dal carattere di unità dell'azione amministrativa proviene, che essa è essenzialmente *personale* e non *collegiale*, poichè in un corpo collettivo non si può sperare quell'unità di viste e di concetto che si trova nell'individuo; che inoltre ella si compie *in ordine gerarchico*, ossia per mezzo di una serie di agenti l'uno all'altro rispettivamente per grado subordinati, in guisa che il concetto del capo di questi agenti sia fedelmente ed esattamente dall'infimo di essi riprodotto ed applicato; imperocchè in questa sola condizione si ha la sicurezza, che l'autorità centrale sia veramente, come deve essere, autorità generale. Donde deriva ulteriormente la *risponsabilità* di caduno dei detti agenti rispetto ai suoi superiori, e la sua *rivocabilità*, la prima come guarentigia della esecuzione, la seconda come sanzione di quella.

XXXIV. Nè con ciò è da credersi, che la pubblica amministrazione ripudii i corpi collettivi, deliberanti in nome proprio e senza diretta dipendenza gerarchica. Questi offrono notevoli vantaggi, di cui si giova il pubblico interesse nella più matura deliberazione e nelle maggiori cautele contro dell'arbitrio, ma non possono appartenere all'azione amministrativa propriamente detta. L'errore della Costituente Francese dello scorcio del passato secolo, che applicò all'amministrazione attiva corpi collegiali sotto nome di Direttorio, fu sperimentato e riconosciuto. Siffatti corpi sono utili pel consiglio in certi casi, e, pel controllo, in tutti, all'amministrazione attiva; ma questa non può serbare la sua unità, nè essere pronta nelle urgenze, se non è affidata ad agenti singolari costituiti in gerarchia. Un diverso ordinamento fallirebbe eziandio al principio, capitale nell'amministrazione, della risponsabilità, il cui sentimento, massimo nell'individuo, è minimo nei corpi collettivi.

XXXV. Dall'altro carattere di *universalità*, proprio della pubblica amministrazione, si deduce la necessità per l'amministratore di una certa larghezza di apprezzamento nelle varie circostanze, di un tal quale arbitrio nelle minute particolarità, a cui si dà il nome di *potere discrezionale* e *regolamentare*. L'amministratore deve, secondo la data definizione, *far procedere la cosa pubblica giusta le norme legalmente stabilite*, e così il suo scopo non può essere altro che la pura e semplice esecuzione della legge: ma la legge, che regola la pubblica cosa, stabile e permanente per natura, non può prevedere singolarmente tutti i casi, e non può quindi applicarsi all'infinita loro varietà senza il temperamento dell'amministratore, il quale, penetrato dello spirito della legge, svolge le conseguenze di cui sono feconde le regole generali da questa formolate, traccia le norme più opportune per regolarne l'applicazione, conciliando tutti i legittimi interessi, prevede ed antiviene gli abusi. In questo

temperamento, senza di cui bene spesso il principio posto dalla legge sarebbe in pratica insignificante, sta il potere discrezionale dell'amministrazione pubblica, il quale è tanto ampio, quanto si estendono le logiche conseguenze della legge e lo spirito di essa sanamente interpretato.

XXXVI. L'esercizio del detto potere discrezionale suppone regolarmente il concorso delle seguenti quattro condizioni, che sono:

1° L'insufficienza del tenore preciso della legge rispetto alle specialità dei casi. Quando il caso è specificamente descritto nella legge, l'amministratore non può essere, per la sua missione, fuorchè il materiale strumento dell'esecuzione.

2° L'osservanza dello spirito della legge interpretato in conformità dei generali principii di ragione. L'amministratore non può aggiungere o detrarre alla legge che egli è chiamato ad applicare, e questa non può essere che lo svolgimento dei principii del diritto naturale in tutto quanto si riferisce all'andamento della civile società. Fondamentale principio per naturale pubblico diritto direttivo della pubblica amministrazione si è, secondo il Romagnosi — *ottenere la maggiore prosperità e sicurezza pubblica interna ed esterna, salvo l'inviolato esercizio della privata proprietà e libertà* — il quale, in caso di conflitto degli interessi del privato con quelli del pubblico, si traduce in quest'altra formola — *far prevalere la cosa pubblica alla privata entro i limiti della vera necessità*, ossia *col minimo possibile sacrifizio della privata proprietà e libertà.* — Ogni ordinamento sulla cosa pubblica, come debbe informarsi, così debbe riferirsi a questi principii, la cui certezza tocca all'evidenza. Infatti l'individuo e la società stanno rispettivamente in ragione, il primo di *fine*, la seconda di *mezzo;* ora siccome il mezzo, per quanto necessario esso sia, è subordinato al fine, così la società non può prevalere sulla libertà dell'individuo, se non in quella stretta misura, che sia richiesta a tutelare e guarentire la libertà stessa.

3° Una direzione politica, sotto il qual nome intendiamo quel determinato impulso, che, sempre nei limiti della legge, e secondo il vario apprezzamento delle convenienze sociali, il potere amministrativo centrale ha in mira di dare alla società in massa, come, ad es., favorendo ora il principio di autorità, ora quello di libertà, ora un sistema, ora un altro di rapporti interni od esterni. Questa condizione si combina e coordina colla precedente in quanto che è la direzione politica, ossia l'apprezzamento delle convenienze e dei bisogni dello Stato, che determina la necessità entro i cui confini è legittimo il sacrifizio della privata proprietà e libertà.

4° Infine guarentigie pei cittadini contro dell'arbitrio dell'amministratore, affine cioè di assicurarli, che l'esercizio del suo potere discrezionale si contenga nei limiti voluti. Queste guarentigie consistono nella risponsabilità di ogni amministratore sì rispetto a' suoi superiori, che rispetto al pubblico, nel voto illuminato dei corpi consultivi, che circondano in certi gradi la gerarchia amministrativa, nel controllo che deve accompagnare gli atti dell'amministratore, e da ultimo nella natura di questi atti medesimi, i quali non fanno mai stato definitivo, come il fanno quelli del potere giudiziario, ma sono sempre rivocabili dall'autorità stessa che gli emanò o dalla superiore. Quindi la facoltà illimitata di richiamo nei privati, la quale si esercita non soltanto in via *contenziosa*, sotto la forma cioè di un giudizio, quando si adduce la violazione di un diritto, ma anche in via *graziosa*, e sotto la semplice forma di una rappresentanza, quando si tratta di un mero interesse, che il privato vuole difendere. Sulla prima specie di richiami pronunciano i tribunali amministrativi od ordinarii, a seconda delle regole che distinguono il contenzioso amministrativo dal contenzioso comune, in forma di decisione giudiziale ossia di sentenza; sulla

seconda pronuncia l'amministratore stesso, a cui si è fatto ricorso, in forma di decreto o di decisione sua individuale.

XXXVII. Nella sin qui fatta disamina dei caratteri dell'azione amministrativa abbiamo in pari tempo accennato i varii modi o forme sotto cui si spiega la pubblica amministrazione. Primo ed essenziale fra questi modi è l'*azione*, l'*ordine*, la *disposizione;* succedono a questa o l'accompagnano il *consiglio*, il *controllo*, la *decisione*. Pel primo modo sta assoluta ed indeclinabile la regola, che *amministrare si è il fatto di un solo;* nelle altre forme possono utilmente intervenire, e bene spesso intervengono i corpi collettivi.

XXXVIII. Appena è poi d'uopo di soggiungere, che l'Amministrazione pubblica debbe disporre dei mezzi materiali acconci al suo fine, i quali sono la ricchezza pubblica e la forza militare. Quella forma parte ed oggetto essa stessa della pubblica amministrazione; e questa, sebbene per l'indole sua propria richiegga uno speciale organismo e una speciale gerarchia di capi, non può tuttavia a meno di ravvisarsi alle principali autorità amministrative subordinata e sottomessa.

CAPO SECONDO.

SCOMPARTIMENTO TERRITORIALE E GERARCHIA AMMINISTRATIVA

SOMMARIO

XXXIX. Scompartimento amministrativo ed altre ripartizioni dello Stato.— XL. Condizione del Comune, della Divisione, della Provincia. — XLI. Gerarchia amministrativa: sua definizione e suoi gradi. — XLII, XLIII. Attribuzioni del regio potere. Regolamento, Decreto.— XLIV. Parte che ha il Re nell'amministrazione. Alta amministrazione. — XLV. Confutazione della massima: *il Re regna e non governa.* Condizioni dell'esercizio del potere regio.— XLVI, XLVII, XLVIII. Definizione dei Ministri, doppio loro carattere, ed attribuzioni relative.— XLIX. Divisione dei dicasteri. Competenza e norme di essa. — L. Sistema razionale di divisione delle materie generalmente seguito.—LI. Divisione dei dicasteri nel nostro Stato. —LII-LIX. Attribuzione dei diversi dicasteri. —LX. Soppressione del dicastero di *Marina, Agricoltura e Commercio*, e ripartizione delle sue materie negli altri dicasteri.—LXI. Consiglio dei Ministri. Oggetti delle sue deliberazioni. Presidente del Consiglio. Ministri senza portafoglio. —LXII. Ufficii ed agenti ausiliari dei Ministri. Antiche aziende: ultimo ordinamento dell'amministrazione centrale. Primi ufficiali o segretarii generali.— LXIII. Corpi consultivi a fianco dei Ministri. Consiglio di Stato.— LXIV. Antichi Consigli — di Stato e de' memoriali — di Finanze — e di commercio.— LXV. Creazione dell'odierno Consiglio di Stato.— LXVI. Sua condizione dopo lo Statuto: proposte di soppressione o di riordinamento di esso.— LXVII. Intendenti generali. Doppia loro qualità.— LXVIII. Rapporti dell'Intendente generale coi Ministri. — LXIX. Sue funzioni come agente del Governo. Ufficio presso di lui costituito. — LXX. Consiglio d'intendenza. Sue attribuzioni. — LXXI. Intendenti provinciali.—LXXII, LXXIII. Sindaco e vice-sindaci. Funzioni del sindaco nell'amministrazione generale. Ufficii comunali. — LXXIV e seguenti. Questioni sull'ordinamento della gerarchia amministrativa.

XXXIX. Il territorio dello Stato è presso di noi ripartito, sotto il rapporto amministrativo, in Comuni, Provincie, e

Divisioni: più Comuni formano la Provincia; due, tre, e talvolta quattro Provincie costituiscono la Divisione amministrativa. Si annoverano 50 Provincie, di cui 39 in terraferma, 11 in Sardegna, e 14 Divisioni amministrative, ossia in Sardegna 3, e in terraferma 11. Questa circoscrizione territoriale non può essere mutata che per legge. (Statuto art. 74).

Accenniamo solo per memoria alcune altre ripartizioni, le quali non si riferiscono propriamente ai bisogni dell'amministrazione, sebbene se ne possa questa talora giovare: quali sono i *mandamenti*, frazione mezzana tra il Comune e la Provincia, e i *circondarii d'appello*, frazione più ampia della Divisione amministrativa, i quali hanno per essenziale oggetto i rapporti giudiziarii; i *collegii elettorali*, composti d'ordinario di più mandamenti, ed aventi l'unico scopo dell'elezione dei deputati al parlamento; le *divisioni militari*, che servono esclusivamente ai rapporti dell'esercito; e infine le *provincie e le diocesi ecclesiastiche*, le quali concernono alle relazioni del culto dominante.

XL. I Comuni e le Divisioni amministrative sono ad un tempo unità locali, e centri dell'amministrazione generale. Similari nella loro propria sfera al gran centro nazionale, sono queste unità rappresentate da amministratori singolari, e da corpi deliberanti, eletti dal popolo, e costituiti a fianco degli amministratori, sotto il nome di *consigli comunali* e *divisionali*. La provincia è un' unità locale imperfetta, rappresentata pure da un amministratore, e da un consiglio elettivo e deliberante, ma non è un centro dell'amministrazione generale, alla quale serve soltanto di mezzo per la più facile comunicazione tra la Divisione ed il Comune. (Vedi R. Decreto, avente forza di legge, del 7 ottobre 1848).

XLI. Gli amministratori singolari, che sono a capo di ciascheduna delle anzidette unità, a partire dal centro nazionale e discendendo fino all'infima unità locale, che è il Comune, costituiscono la *gerarchia amministrativa*, la quale

si può definire *la serie degli ufficiali amministrativi, gli uni agli altri per grado subordinati, che esercitano o trasmettono l'azione del potere centrale generale.* Essa comincia così dal sommo grado, ossia dall'autorità regia, e novera per ordine ne' suoi gradi discendenti i ministri, l'intendente generale, l'intendente provinciale e il sindaco.

Di tutti questi ufficiali e delle loro funzioni faremo breve analisi.

XLII. L'autorità regia si presenta sotto due aspetti, i quali offrono distinte attribuzioni:

In primo luogo il Re è il *Capo supremo dello Stato*, ossia, come si è già sopra avvertito, l'espressione, limitata dalla Costituzione, della sovranità nazionale.

Sotto questo rispetto egli *rappresenta lo Stato nei rapporti esterni*, e così dichiara la guerra, fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, col solo obbligo di darne notizia a tempo opportuno alle Camere legislative, e colla riserva dell'assenso di queste nel caso soltanto, in cui il trattato importi variazione del territorio od onere alle finanze dello Stato; esercita i diritti spettanti alla podestà civile in materia beneficiaria, o concernenti all'esecuzione delle provvisioni d'ogni natura provenienti dall'estero. (Statuto, articoli 5 e 18).

Per lo stesso titolo il Re spiega *un potere moderatore nell'interno dello Stato*, vale a dire:

1° *Sulle Camere legislative*, in quanto che divide con esse l'iniziativa delle leggi; partecipa alla formazione della legge colla sua sanzione; convoca in ogni anno le due Camere; ne proroga le sessioni; e può sciogliere quella dei Deputati, convocandone un'altra nel termine di quattro mesi; nomina i Senatori in numero non limitato, e il presidente e i vicepresidenti del Senato; costituisce il Senato in Alta Corte di Giustizia per giudicare dei crimini di alto tradimento, e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i ministri

accusati dalla Camera dei Deputati; (Statuto, art. 3, 7, 9, 10, 33, 35, e 36);

2° *Sul potere giudiziario*, con esercitare il diritto di grazia (Statuto, art. 8);

3° *Sugli elementi aristocratico e democratico*, per mezzo della facoltà di creare ordini cavallereschi, e di conferire titoli di nobiltà (Statuto, art. 78 e 79);

4° Ed infine *sui rapporti dei cittadini coll'estero*, accordando o ricusando l'autorizzazione di ricevere decorazioni, titoli o pensioni da una Potenza estera (Statuto, art. 80).

XLIII. In secondo luogo il Re *concentra in sè il potere esecutivo*, e sotto questo riguardo eglipromulga le leggi, esercita il comando militare, nomina a tutte le cariche dello Stato, nomina ed instituisce i giudici, nomina e revoca i ministri, fa i decreti e regolamenti per l'osservanza delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne (Statuto, art. 5, 6, 7, 65 e 68).

Notiamo di passaggio, che la distinzione tra il *Regolamento* e il *Decreto* si riferisce più alla sostanza del provvedimento, che alla sua forma esteriore. Il regolamento, siccome sequela immediata della legge, abbraccia una generalità di casi, e si estende a disporre per il futuro; mentre all'incontro il decreto contempla i casi singolari volta per volta occorrenti, come, ad esempio, le nomine agl'impieghi. Del resto in pratica la medesima forma si applica alle due specie di provvedimenti, giacchè i regolamenti sono approvati con R. Decreto.

XLIV. In questa seconda categoria d'atti dipendente dal potere esecutivo sta propriamente l'esercizio dell'amministrazione; ma abbiamo parlato eziandio degli atti della prima categoria, perchè in essi consiste quella direzione politica, che è essenziale all'amministrazione, e forma uno degli elementi del potere discrezionale. Siffatta direzione politica, congiunta col diritto di nomina dei ministri e degli

altri funzionarii pubblici, costituisce l'unica parte, che effettivamente piglia il Re nell'amministrazione, ed è conosciuta sotto il nome di *alta amministrazione*, per contrapposto alla *vera amministrazione di fatto*, che il Re non potrebbe esercitare, e che pertanto delega ad altri agenti.

XLV. Alcuni scrittori politici hanno creduto di enunciare un grande principio costituzionale, dicendo che il *Re regna e non governa.* Questa supposta massima non è, a nostro avviso, *logica*, perchè la ragione non può ammettere un essere intelligente solamente passivo; e non è *costituzionale*, perchè l'equilibrio dei poteri, che è il cardine delle istituzioni monarchico-rappresentative, suppone di necessità ciascun potere, e così il potere regio, al pari degli altri, attivo nella sua propria sfera.

Il Re governa per mezzo della direzione, che imprime nel modo sovra spiegato all'amministrazione tutta. Ma perchè questa direzione sia possibile, bisogna conciliare la *libertà del Sovrano colle guarentigie* della nazione; donde la necessità dell'inviolabilità regia da un lato, e dell' intervento dei ministri risponsabili dall'altro.

Il Re è inviolabile, epperciò libero di seguire il suo arbitrio, ma debbe trovare l'agente che accetti la risponsabilità del di lui operato: può scegliere liberamente questo agente, e rivocarlo, ma questi a sua volta gli fa intendere i suoi consigli e può rifiutare il suo concorso.

XLVI. Siamo quindi naturalmente condotti a parlare dei ministri, i quali, secondo la definizione data dal Merlin, sono in un libero governo — *pubblici funzionarii risponsabili, nominati dal supremo Capo dello Stato, ed ammessi nella sua confidenza per amministrare un ramo qualunque dei pubblici affari, fargli relazione di quelli che esigono ordini speciali per di lui parte, ricevere direttamente questi ordini e farli eseguire.*

Da codesta definizione si ricava, che i ministri hanno un

doppio carattere, vale a dire: 1° di agenti diretti ed immediati del Sovrano; 2° di capi-amministratori nella parte a caduno di essi specialmente affidata.

XLVII. Come agenti diretti del Sovrano i ministri partecipano alle due categorie sovra enunciate degli atti del regio potere; la firma di un ministro è necessaria per l'esistenza legale di qualsivoglia atto del Governo, senza eccezione; essi seggono nel Senato e nella Camera, e quivi fanno le proposte di leggi, le sostengono a nome del Re, ed hanno perciò diritto di parlare semprechè lo richieggano; è loro inoltre in principal modo affidata l'esecuzione delle leggi, e dei regolamenti e decreti, giusta la consueta formola, con cui si terminano le relative disposizioni (Stat., art. 66 e 67).

XLVIII. Come capi amministratori i ministri reggono ciascuno un dicastero, che si chiama anche segreteria di Stato, ossia un ramo speciale della pubblica amministrazione, cogli stabilimenti che ne dipendono; sotto il qual titolo si contengono:

1° Le disposizioni sul personale del dicastero e degli uffizi dipendenti, e così le proposte di nomina agl'impieghi, di dimissione, di gratificazione e simili.

2° La disciplina, e la direzione regolamentare e tecnica col mezzo d'*istruzioni* individuali a qualche impiegato, o rivolte generalmente a tutti gl'impiegati, le quali ultime sogliono appellarsi *circolari*.

3° La compilazione del bilancio del proprio ramo, ossia la descrizione anticipata e presuntiva per ciascun anno delle entrate e delle spese occorrenti, e l'economia delle spese medesime.

4° La raccolta e l'ordinamento degli elementi statistici appartenenti a caduna amministrazione.

5° La corrispondenza cogli altri ministri per le materie *miste*, ossia che interessano diversi rami d'amministrazione,

colla spiegazione del parere di ciascun ministro sulla parte che è di sua competenza.

6° Il controllo dei subalterni, e la facoltà di riformare l'operato di questi.

7° Le decisioni a darsi o sulle difficoltà esposte dagli inferiori, o sui richiami dei privati in via *graziosa*.

8° Infine gli ordini e gli atti di mera gestione, che sono varii secondo la diversità delle materie comprese in ciascuna amministrazione.

XLIX. Il numero dei ministri è maggiore o minore, giusta la varia circoscrizione delle materie amministrative, la quale è un attributo del Re, come capo del potere esecutivo, e così supremo regolatore dei modi dell'esecuzione. Vi è tuttavia una ragione logica da osservarsi nel ripartimento, e da cui sarebbe imprudente il discostarsi. Se la divisione è soverchiamente minuta, riesce difficile il concerto fra la quantità dei ministri, e deriverà poi confusione e ritardo nella spedizione degli affari per la moltitudine crescente delle materie miste, su cui dovranno pronunciarsi parecchi amministratori. Se invece la ripartizione è troppo ampia e generica, il ministro che debbe sorvegliare e provvedere ad un assai complessivo numero di materie diverse, non potrà mai essere perfettamente a livello del movimento quotidiano degli affari, e sarà costretto di rimettersi il più spesso al giudizio dei subalterni, diventando per tal modo un capo amministratore di puro nome.

È dunque da evitarsi la eccessiva come la troppo scarsa ripartizione dei ministeri; ed è poi anche da tenersi conto delle condizioni del paese, affine di proporzionare alle forze di questo le spese della sua amministrazione, e la divisione dei rami d'amministrazione alla quantità ed importanza degli affari occorrenti in ciascun ramo.

L. Per farci un'idea della divisione dei ministeri seguita a un dipresso in tutti gli Stati d'Europa, possiamo distin-

guere gli affari pubblici in due grandi classi; l'una concernente ai rapporti *interni*, ossia ai bisogni ed interessi dello Stato in sè isolatamente considerato; l'altra ai rapporti *esterni*, ossia ai bisogni ed interessi dello Stato in rispetto agli altri Stati.

Lo Stato in sè considerato ha, al pari dell'individuo, bisogni ed interessi di doppio genere, di *conservazione* cioè, e di *perfezionamento*. La *conservazione* richiede il mantenimento dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza, la tutela dei cittadini sia individualmente che collettivamente presi nel libero esercizio dei loro diritti, e così una moltitudine di provvedimenti rivolti a *prevenire* ed *impedire* le cause di disordine, di abuso, di violenza. Ma questi provvedimenti che formano l'oggetto di una speciale gestione detta *degli affari interni*, perchè mira essenzialmente alla conservazione dell'ordine interno, debbono assicurare e non inceppare la libertà dei cittadini, e di questa è possibile l'abuso colla conseguente violazione dei diritti altrui; donde la necessità di guarentigie *repressive* per ristabilire i diritti conculcati, risarcire i danni, punire i violatori, al che soddisfa l'amministrazione della *giustizia*, temperata nel suo rigore penale dal sovrano diritto di *grazia*.

Il *perfezionamento sociale* poi si ottiene nell'ordine *intellettuale* e *morale* mediante lo sviluppo della ragione, la diffusione delle scienze e delle utili cognizioni; nell'ordine *materiale* coll'incremento dell'industria estrattiva, manifattrice e commerciale, al che tutto si richiede, nelle condizioni presenti della nostra società, uno speciale indirizzo della forza collettiva sociale, sì nel promovere gli studii e l'educazione della gioventù, che nell'avviare le più importanti industrie e il commercio terrestre e marittimo, e nell'intraprendere e mantenere per conto pubblico quelle opere, che i privati non avrebbero singolarmente interesse od agio di eseguire e sostenere. Di qui altrettante distinte parti

dell'amministrazione pubblica, che riguardano *la pubblica istruzione*, *la marina*, *l'agricoltura*, *il commercio e i lavori pubblici*.

Inoltre per tutte le amministrazioni or dette, e per le altre che diremo in appresso riguardanti i bisogni esterni, sono necessarie spese, a cui si debbe soddisfare col danaro a contribuirsi dai cittadini, e con una accurata ed economica gestione della pubblica ricchezza che indi ne risulta, al quale scopo serve un'altra parte d'amministrazione detta *delle finanze*.

Considerato ne'suoi rapporti esteriori, lo Stato deve mantenere la sua incolumità ed indipendenza, difendendosi colla ragione primieramente, ed all'uopo colle armi. A questo fine occorre di stabilire e serbare, quanto possibile, relazioni pacifiche ed amichevoli colle altre nazioni, e di mettersi in condizione nello stesso tempo di trovarsi parato in ogni evento a respingere la forza colla forza; così si svolge la materia di due amministrazioni ben distinte, l'una detta degli *affari esteri*, l'altra della *guerra* che può eziandio comprendere la *marineria militare*.

Abbiamo per tal modo il sistema di ripartimento de'ministeri generalmente ammesso, salve alcune varianze relative alle peculiari condizioni de'diversi popoli, che non ne alterano punto la sostanza, come sarebbe il riunire in un solo due distinti rami di amministrazione, o il suddividerne uno in due, a seconda dell'importanza che sembrino offrire in ciascheduno Stato e nei varii tempi le materie in essi rami comprese. Così ultimamente in Francia i due *Ministeri d'agricoltura e commercio* e dei *lavori pubblici* furono riuniti in un solo; e si separò dalla propria amministrazione degl'*interni* un ministero detto di *Stato* per provvedere alle speciali relazioni originate dalla forma del Governo imperiale. Così in alcuni paesi i rapporti religiosi hanno motivato la separazione dal ministero *interni* d'una

amministrazione parziale detta dei *culti*, e presso i popoli, che tengono *colonie*, queste formano l'oggetto di un'amministrazione distinta, unita talora, come in Francia già da assai tempo, a quella della *marina*.

LI. Presso di noi, il reggimento costituzionale inaugurato nel 1848 ha dimostoato la necessità di mettere in accordo il numero, dapprima troppo scarso, dei ministeri coi bisogni crescenti della nostra civiltà, e un nuovo ripartimento, già per uso introdotto, fu sancito dal R. Decreto 21 gennaio 1850, il quale è tuttora in vigore, sotto alcune modificazioni portate da posteriori disposizioni. Giusta quel R. Decreto l'amministrazione pubblica si scomparte in otto dicasteri, che sono: degli *affari esteri;* della *guerra;* degl' *interni;* degli *affari ecclesiastici, e di grazia e giustizia*; delle *finanze;* dell'*istruzione pubblica ;* dei *lavori pubblici;* di *marina, agricoltura e commercio.*

Toccheremo per sommi capi delle attribuzioni di questi diversi rami d'amministrazione, accennando a suo luogo le susseguite modificazioni.

LII. Appartengono al ministero *degli affari esteri* le relazioni pacifiche dello Stato cogli altri Stati, e la tutela e sorveglianza dei cittadini all'estero. Da questo doppio fonte scaturisce una quantità di attribuzioni: dal primo capo la stipulazione e l' interpretazione dei trattati e convenzioni colle estere Potenze, ed eziandio le trattative ed i concordati colla Corte di Roma quale autorità spirituale; la direzione della diplomazia e delle legazioni; la risoluzione delle quistioni internazionali e di confini territoriali; il rogito degli atti di nascita, matrimonio e morte dei Principi della real famiglia, come interessanti le esterne relazioni; dal secondo capo la direzione delle amministrazioni consolari, le pratiche per le successioni che si aprono all'estero a favore di cittadini, il rilascio di passaporti per l'estero, e le proposte

al Sovrano per autorizzare i cittadini a portare estere decorazioni.

Esercita ancora il ministro degli esteri le funzioni di segretario dell'Ordine supremo della SS. Annunziata, forse perchè quest'ordine si conferisce talvolta a Principi stranieri; ed infine gli si aggiungeva, per la maggior agevolezza probabilmente delle comunicazioni, l'amministrazione e direzione delle poste; la quale ultima attribuzione però fu più recentemente, ossia con Decreto R. del 14 dicembre 1856 affidata al ministro dei lavori pubblici.

LIII. È sotto la direzione del ministro *della guerra* l'esercito e tutta l'amministrazione relativa sì nel personale, che nel materiale; locchè comprende per l'una parte l'arruolamento, la disciplina, la giustizia militare, il servizio sanitario e religioso, l'istruzione militare, ogni movimento della truppa, e le proposte dei premii militari, che sono l'Ordine militare di Savoia, e la medaglia al valor militare; per l'altra parte le armi e munizioni da guerra, le fortezze ed ogni mezzo di difesa militare, le operazioni geodetiche per l'armata, gli acquartieramenti, le sussistenze militari, la paga e la contabilità militare. In tempo di guerra è per necessaria condizione delle cose lo stesso ministro che accerta lo Stato civile dei militari.

Come sussidio dell'esercito la guardia nazionale mobilizzata dipende eziandio dal ministro della guerra, e, come accessorio, ha pur questi la direzione del Ritiro delle figlie dei militari.

LIV. Il ministro dell'*interno* ha primieramente l'alta sorveglianza politica dello Stato, e provvede in secondo luogo alla polizia e sicurezza pubblica, e alla generale tutela dei cittadini e dei Corpi morali esistenti nello Stato.

Spettano pertanto sotto il primo rispetto alle sue cure i rapporti colle due Camere legislative, le elezioni politiche ed amministrative, la sorveglianza della stampa, la supe-

riore direzione della milizia nazionale, a riserva della mobilizzata, i grandi Corpi amministrativi o scientifici, come il Consiglio di Stato, la R. Accademia delle scienze, la sorveglianza delle amministrazioni locali, le intendenze generali ed intendenze provinciali, le proposizioni per le nomine dei sindaci.

Sotto l'altro riguardo egli esercita la tutela delle opere pie, degli stabilimenti di beneficenza, della pubblica sanità, la superiore direzione delle carceri, la sorveglianza dei pubblici spettacoli e delle feste nazionali, la protezione e la sorveglianza dei culti tollerati, la facoltà di proporre la naturalizzazione degli stranieri, la vigilanza sui mezzi di circolazione, il diritto di rilasciare le permissioni per porto d'armi, i passaporti interni, e i certificati pei passaporti all'estero, la direzione dei telegrafi.

S'aggiungono, come attribuzioni accessorie, le proposizioni per l'ordine del merito civile e per titoli di nobiltà, l'incoraggiamento delle belle arti, i cerimoniali, e gli archivi del regno.

LV. Le funzioni del ministro di *affari ecclesiastici, grazia e giustizia* si distinguono naturalmente in tre capi.

Primieramente sotto il titolo di affari ecclesiastici gli spetta in genere tutto ciò che interessa i rapporti col culto dominante nello Stato, l'osservanza dei limiti dell'autorità ecclesiastica, la concessione del regio *exequatur* alle provvisioni pontificie, la materia beneficiaria e la giurisdizione ecclesiastica; le proposte per le autorizzazioni di acquistare e possedere ai Corpi morali e stabilimenti ecclesiastici, a seconda della legge 5 giugno 1850 e del Decreto R. 12 luglio successivo. Alcune speciali amministrazioni concernenti a beni della Chiesa sono pure sotto la sua direzione e sorveglianza.

In secondo luogo egli propone le domande di grazia sovrana per condono o commutazione di pena, ad eccezione

di quelle relative a sentenze di tribunali militari o marittimi.

In terzo luogo egli deve provvedere alla legislazione civile e penale, comune e commerciale, previi quanto a quest'ultima gli opportuni concerti col ministro di commercio, ed ha sotto questo riguardo molte attribuzioni accessorie riguardo alle giurisdizioni, ai procuratori e notai, allo stato civile, alle estradizioni dei delinquenti, e alla forma di atti giudiziari all'estero, per la cui esecuzione fuori del regno deve poi provvedere il ministro degli esteri, ed infine alla mera polizia delle carceri giudiziarie.

LVI. Al ministro *di finanze* s'appartiene l'amministrazione del patrimonio dello Stato e delle pubbliche entrate, e il pagamento delle spese pubbliche. Così le miniere dello Stato, i canali demaniali, in quanto non concerne alla parte meramente tecnica, sono sotto la di lui direzione; egli procaccia la riscossione delle contribuzioni dirette ed indirette, e di ogni provento pubblico, che non sia specialmente affidato ad altro dicastero; provvede alla fabbricazione, all'incetta e alla vendita dei generi di privativa dello Stato; dirige le zecche, il lotto e le lotterie; amministra il pubblico erario, assegna i fondi alle varie casse e tesorerie dello Stato; autorizza i pagamenti in via provvisoria; forma e presenta alle Camere il bilancio e lo spoglio generale dello Stato, ossia lo stanziamento presuntivo delle spese e dei fondi occorrenti, e il rendiconto delle spese fatte e dei fondi consumati; liquida i crediti e debiti dello Stato; propone gl' imprestiti pubblici, e regola il debito pubblico; paga le pensioni a carico dello Stato.

Per attinenza o conseguenza delle principali attribuzioni or dette, il ministro di finanze approva e svincola le malleverie di tutti i contabili dello Stato; ha sotto la sua dipendenza gli uffizii d' insinuazione, di conservazione delle ipoteche, di cadastro e marchio; come sussidio al credito

pubblico regola lo stabilimento delle banche di sconto, le serveglia e le dirige, senza far conto dell'incarico di semplice forma di presentare al Re le proposte del controllore generale per gl'impiegati del suo uffizio.

LVII. Il ministro dell'*istruzione pubblica* ha la missione di diffondere e migliorare l'istruzione scientifica e letteraria, di curare l'educazione della gioventù e l'incremento delle belle arti. Donde segue dipendere dalla sua direzione le Università e gli stabilimenti a queste annessi, i collegii, le scuole elementari, secondarie e speciali, sì pubbliche che private, le scuole femminili elementari, gl'istituti dei sordomuti, le accademie e scuole di belle arti; e in relazione a queste attribuzioni egli provvede alla riscossione degli emolumenti e depositi degli esami, all'ammessione ai corsi ed agli esami, all'approvazione dei libri di testo, alla distribuzione dei posti gratuiti in certi collegii, alla conferma dei gradi accademici ottenuti all'estero, all'approvazione delle nomine degl'insegnanti fatte dai Comuni e da altre amministrazioni particolari nelle scuole che sono a loro carico, e sorveglia da ultimo l'amministrazione dei lasciti destinati alla pubblica istruzione.

LVIII. I *lavori pubblici*, formanti oggetto di uno speciale dicastero, comprendono le opere di acque, ponti e strade, gli edifizii e i monumenti pubblici. Quindi la direzione dei progetti e delle opere delle strade nazionali e provinciali; la direzione dei progetti delle strade comunali, e delle consortili e private servienti al pubblico; gli studii, la costruzione, l'esercizio delle ferrovie, la costituzione di società per tale oggetto, e la concessione di privilegii relativi; l'esame dei bilanci divisionali d'acque e strade, il reggime dei canali demaniali per le opere di conservazione e miglioramento, e per la parte tecnica della distribuzione dell'acqua; il reggime dei fiumi e torrenti, e delle relative derivazioni; le opere di arginazione, e quelle di prosciugamento degli stagni

o paludi; i lavori di costruzione e manutenzione dei porti e delle spiaggie marittime; i piani regolatori di ampliazione e di abbellimento delle città e borgate; la costruzione, la manutenzione e il miglioramento degli edifizii pubblici, e l'esaurimento degli incumbenti analoghi per le perizie e la stipulazione dei contratti; la conservazione dei pubblici monumenti d'arte, l'esecuzione dei lavori nelle stazioni dei telegrafi ordinarii, e l'istituzione, la direzione o l'esercizio dei telegrafi elettro-magnetici lungo le ferrovie, o in loro continuazione, riservato al ministro dell' interno un mezzo indipendente ed esclusivo di comunicazione, costituiscono altrettante attribuzioni del ministro dei *lavori pubblici*, col carico, ben inteso, degli opportuni concerti cogli altri ministri per ciò che tocchi alla difesa militare o marittima, o alle finanze dello Stato.

Vi si unisce come complemento la direzione della cassa dei depositi e delle anticipazioni, speciale stabilimento rivolto a sussidio delle spese dei pubblici lavori.

LIX. Sotto il titolo infine di ministero di *marina, agricoltura* e *commercio* era affidato ad una sola direzione tutto ciò che riguarda la marina militare e mercantile; l'incremento lo sviluppo dell'industria estrattiva, (agricoltura, pastorizia, caccia, pesca, miniere), dell' industria manifattrice e della commerciale; la sorveglianza degl'istituti relativi, quali sono le camere d' agricoltura e di commercio, le borse di commercio, le società anonime, gli agenti di cambio, sensali e liquidatori; la concessione dei brevetti d'invenzione; la statistica generale, i pesi e misure, le scuole e gli isituti tecnici d'agricoltura, di nautica, forestali, industriali, commerciali.

LX. Ma posteriormente con R. Decreto del 26 febbraio 1852 fu soppresso il detto ministero di marina, agricoltura e commercio, e le sue attribuzioni si ripartirono fra gli altri dicasteri, vale a dire, agli *interni* si assegnarono l'agricoltura, la caccia, la pesca, e la statistica generale; ai *lavori*

pubblici le miniere e le officine metallurgiche; all'*istruzione pubblica* le scuole tecniche e professionali sì agrarie, che industriali, commerciali, o marittime; e finalmente alle *finanze* il commercio e l'industria manifattrice in generale, e inoltre in modo provvisorio la marina militare e mercantile.

LXI. I ministri formano poi anche un corpo collettivo, che si indica col nome di *ministero* o *gabinetto*, e si riuniscono effettivamente in consiglio per deliberare sugli affari più gravi, i quali concernono generalmente alla direzione politica dell'amministrazione. Il citato R. Decreto 21 dicembre 1850 novera tra questi le quistioni d'ordine pubblico e d'alta amministrazione, i progetti di leggi, di trattati, di regolamenti organici, le petizioni rimandate dal Parlamento al Consiglio de'ministri, i conflitti di attribuzioni fra i varii dicasteri ed uffizii, le proposizioni alle sedi arcivescovili e vescovili, il personale delle alte cariche dello Stato, e infine la concessione di decorazioni e di titoli di nobiltà.

Queste adunanze dei ministri sono rette dall'uno di essi, che ha il titolo di presidente del Consiglio, e che è d'ordinario, se non sempre, il personaggio il più influente del ministero: qualche volta vi presiede il Re stesso. Intervengono alle medesime eziandio quei ministri, che talora sono creati *senza portafoglio*, ossia senza incarico speciale di amministrazione, ma soltanto per l'utile soccorso dei loro consigli nelle deliberazioni.

LXII. Ciaschedun ministro disimpegna gli affari appartenenti al rispettivo ramo d'amministrazione per mezzo di agenti ausiliari, e di uffizii posti sotto la sua direzione.

Anticamente, essendo ristretto il numero dei dicasteri, una quantità di attribuzioni riferentisi alle particolarità più minute dell'esecuzione era affidata ad uffizii speciali e staccati dal ministero, conosciuti sotto il nome di *aziende*. Se in quei tempi, e nel difetto d'ogni altra guarentigia nell'interesse del pubblico, il controllo amministrativo, che nasceva dal con-

corso delle attribuzioni di quegli uffizii separati colle altre del dicastero centrale, poteva offrire qualche vantaggio, dopo introdotte le forme rappresentative nel reggimento dello Stato, a fronte delle ben più rilevanti guarentigie, che ne conseguitano, la maggiore spesa e complicazione degli affari derivante da quelle amministrazioni staccate non potè più presentare compenso veruno. Opportunamente pertanto una legge di ordinamento dell'amministrazione centrale del 23 marzo 1853 fra le altre disposizioni contiene quella della soppressione delle aziende, e prescrive, che i ministri provvedano all' amministrazione centrale dello Stato per mezzo di uffizi posti sotto la loro immediata direzione, e che gli uffizii relativi ad un medesimo ramo di amministrazione, e dipendenti da un solo ministero, possano essere riuniti in direzioni generali, che facciano tuttavia parte integrante del ministero.

Susseguirono a questa legge ed in esecuzione di essa parecchi regolamenti stati approvati con R. Decreti del 23 e 30 ottobre stesso anno, i quali comprendono una serie di disposizioni organiche intorno al personale, alla divisione degli uffizii, e alle forme di procedimento dell'amministrazione centrale.

Non occorre qui di svolgere la tela di tutte queste prescrizioni, le quali piuttosto si riferiscono alla parte pratica dell'amministrazione: soltanto per ciò che spetta al personale degli agenti ausiliari dei ministri, accenneremo brevemente alla condizione dei *primi ufficiali* o *segretarii generali* dei dicasteri. Questi funzionarii, di cui può, all'occorrenza, nominarsene più d'uno per ogni dicastero, sono personaggi che godono della piena fiducia del ministro a cui sono addetti, ed escono perciò ordinariamente di carica insieme con esso; aiutano il ministro nella spedizione degli affari, lo suppliscono e lo rappresentano nel suo particolare ramo d' amministrazione rispetto agli impiegati subalterni, e generalmente rispetto

agli amministrati, senzachè però la detta qualità possa loro servire a rappresentarlo ne'suoi rapporti cogli altri ministri o colle Camere legislative.

LXIII. Non altrimenti possono i ministri essere tenuti risponsabili della propria amministrazione, se non a condizione di essere liberi nella loro azione amministrativa: ma la libertà, figlia dell'intelligenza, non esclude, anzi suppone che essi, prima di determinarsi nei singoli casi, si circondino di tutti i lumi, che, secondo la maggiore o minore importanza delle difficoltà, valgano a rischiarare la loro ragione. Quindi l'uso di Corpi consultivi presso di queste alte sedi dell'amministrazione, i quali o sono creati temporariamente e per un singolare oggetto dal ministro stesso, col nome di *Commissioni* o *Giunte*, ovvero sono permanenti e costituiti dalle leggi organiche di ciascun ramo d' amministrazione per gli affari più importanti, che in esso si producono, o per qualche specialità del ramo stesso, come sono il Consiglio superiore d' istruzione pubblica nel dicastero della pubblica istruzione, il Congresso permanente d' acque, ponti e strade presso il ministro de'lavori pubblici, ed altri simili. Fra codesti Corpi consultivi permanenti, nel presente stato delle nostre pubbliche cose, ve n'ha uno, il quale, composto di personaggi distinti per la profondità delle loro cognizioni e per la loro esperienza amministrativa, abbraccia in generale i più rilevanti affari di tutta l' amministrazione, e forma, diremmo, il Consiglio amministrativo superiore e generale dello Stato. Egli è questo il *Consiglio di Stato*, di cui brevemente accenneremo l'origine, la composizione e le funzioni.

LXIV. Fin dagli antichi tempi i Sovrani di Casa Savoia tenevano presso di sè un Consiglio privato, che essi chiamavano *Consilium nobiscum residens*, e volgarmente si appellava *Consiglio del Principe*, *Consiglio di Stato*, al cui avviso ricorrevano in tutti i più gravi affari del loro governo. In tempi,

in cui la somma di tutti i poteri sociali era raccolta nel Sovrano, questo Consiglio, a cui presiedeva il Principe stesso, esercitava, sotto la direzione e l'influenza del Principe, ogni specie di attribuzioni legislative, politiche, amministrative e giudiziarie. Il segretario del Consiglio aveva il titolo di *Gran Cancelliere*.

In progresso di tempo e per l'ampliazione dei dominii di Casa Savoia, e pel sentito bisogno di meglio provvedere all'amministrazione della giustizia, si separarono dalle attribuzioni del Consiglio le funzioni giudiziarie, donde sorse la creazione di magistrati distinti, e specialmente a queste destinati, col nome di *Senati* e di *Camera de' Conti;* il Gran Cancelliere divenne naturalmente l'intermediario fra questi magistrati e il Sovrano, e così assunse funzioni analoghe a quelle del ministro di grazia e giustizia. Ma la separazione delle funzioni giudiziarie non poteva pei principii allora predominanti essere assoluta, e il Principe assistito dal suo Consiglio continuò ad esercitare straordinariamente attribuzioni supreme in materia di giustizia, colla facoltà di avocare a sè la cognizione delle cause, di rivedere le sentenze, di concedere dilazioni od altre modificazioni nell'esecuzione delle medesime. A quest'oggetto, e per esprimere un parere sulle domande in grazia, di avocatoria, o di revisione di sentenze, fu aggiunta al Consiglio una speciale sezione detta de' *Memoriali*.

Nel 1717 i bisogni dell'amministrazione delle finanze determinarono la creazione di un nuovo e separato Consiglio presso del Principe, detto *Consiglio di Finanze*, e che aveva per incarico di sovraintendere all'esecuzione delle pubbliche spese; e poco appresso, vale a dire nel 1729, si vide la convenienza di creare un altro *Consiglio* detto di *Commercio*, colla missione di studiare e suggerire i modi di promovere lo sviluppo del nostro commercio, e con altre relative attribuzioni.

Tutti questi Consigli, aboliti sotto la dominazione francese,

ricomparvero nel 1814, e quello di *Finanze*, poscia riformato nel 1817, ebbe insieme col primo segretario di finanze e col controllore generale l'amministrazione generale delle R. Finanze; l'altro poi *di Commercio* era in seguito diventato pressochè inutile per l'istituzione delle Camere di agricoltura e commercio fattasi primieramente nel 1825 per le città di Torino, Ciamberì e Nizza Marittima, le quali Camere, composte di commercianti, presentavano una speciale ed incontrovertibile capacità sulla materia formante oggetto delle loro attribuzioni, in guisa che non rimaneva al Consiglio di commercio con cui esse corrispondevano, che di approvare le loro deliberazioni.

LXV. In siffatta condizione di cose venuto al trono Re Carlo Alberto pensò, che all'azione separata ed incomposta di questi diversi Consigli più utilmente sostituita sarebbesi quella regolare ed uniforme di un solo corpo scelto fra i personaggi i più ragguardevoli dello Stato, e nel medesimo tempo avvisando fin d'allora a quei concetti di liberale e ragionato progresso, che dovevano essere la precipua gloria sua e della sua reale discendenza, volle che questo Corpo potesse anche riuscire per la sua composizione una specie di Consulta governativa, che traducesse fedelmente all'apprezzamento del Sovrano i voti e i bisogni delle popolazioni. Eppertanto con R. Editto del 18 agosto 1831 egli creò un nuovo *Consiglio di Stato*, composto di 14 membri ordinarii, non compresi i presidenti, e di consiglieri straordinarii, ai quali il Re si riservava di aggiungere a tempo opportuno altri personaggi, in numero però che non eccedesse la metà dei consiglieri di Stato che avrebbero partecipato alla deliberazione. Sono addetti al Consiglio un segretario capo e sotto-segretarii.

Il Consiglio così composto fu incaricato dell'esame di tutte le disposizioni legislative, che, secondo il nostro diritto pubblico d'allora, dovevano emanare dal Re, e di de-

nella convocazione prescritta dei consiglieri straordinarii, non fu tradotto ad effettiva esecuzione: non è tuttavia da contrastarsi, che, in fatto massime d'amministrazione, il novello Consiglio si sostituì con molto vantaggio agli antichi, stati ben tosto aboliti colle RR. Patenti 13 settembre e 30 ottobre 1831, e produsse notabile miglioramento, introducendo più maturi riflessi e maggiore uniformità e stabilità nella giurisprudenza amministrativa.

LXVI. Alla pubblicazione dello Statuto venne a mancare in gran parte lo scopo e la possibile utilità del Consiglio di Stato, quale si trovava costituito; le sue principali attribuzioni, e quelle segnatamente in materia legislativa, si trovarono con maggiore profitto trasferite nel Parlamento nazionale, e la convocazione di consiglieri straordinarii per rappresentare i voti della popolazione non potè più avere significato nel punto in cui sorgeva l'imponente corpo elettorale. Per queste ragioni, e sulla considerazione ancora che un corpo permanente, cospicuo per le persone che lo compongono, vicino al potere esecutivo, e con attribuzioni nominativamente pressochè illimitate, poteva col suo autorevole voto formare un contrasto ai poteri costituzionali, molti pensarono alla sua soppressione, che argomentavano anche dall'esempio del Belgio, retto a forme rappresentative al pari di noi, dove non esiste un corpo analogo al nostro Consiglio di Stato. Volendosi tuttavia conservare quell'istituzione, bisognava pensare a riordinarla in armonia col novello stato del nostro pubblico diritto: questo riordinamento fu prenunziato dal Sovrano nell'articolo 83 dello Statuto, e proposto dai ministri con un disegno di legge presentato, or son pochi anni, al Parlamento, il quale però non ebbe ulterior seguito; e intanto il Consiglio di Stato rimase finora nella sua forma e nelle sue funzioni antiche, smesse soltanto, come di ragione, quelle parti che sono inconciliabili col nuovo reggimento, alle quali vennero a surrogarsi

nella convocazione prescritta dei consiglieri straordinarii, non fu tradotto ad effettiva esecuzione: non è tuttavia da contrastarsi, che, in fatto massime d'amministrazione, il novello Consiglio si sostituì con molto vantaggio agli antichi, stati ben tosto aboliti colle RR. Patenti 13 settembre e 30 ottobre 1831, e produsse notabile miglioramento, introducendo più maturi riflessi e maggiore uniformità e stabilità nella giurisprudenza amministrativa.

LXVI. Alla pubblicazione dello Statuto venne a mancare in gran parte lo scopo e la possibile utilità del Consiglio di Stato, quale si trovava costituito; le sue principali attribuzioni, e quelle segnatamente in materia legislativa, si trovarono con maggiore profitto trasferite nel Parlamento nazionale, e la convocazione di consiglieri straordinarii per rappresentare i voti della popolazione non potè più avere significato nel punto in cui sorgeva l'imponente corpo elettorale. Per queste ragioni, e sulla considerazione ancora che un corpo permanente, cospicuo per le persone che lo compongono, vicino al potere esecutivo, e con attribuzioni nominativamente pressochè illimitate, poteva col suo autorevole voto formare un contrasto ai poteri costituzionali, molti pensarono alla sua soppressione, che argomentavano anche dall'esempio del Belgio, retto a forme rappresentative al pari di noi, dove non esiste un corpo analogo al nostro Consiglio di Stato. Volendosi tuttavia conservare quell'istituzione, bisognava pensare a riordinarla in armonia col novello stato del nostro pubblico diritto: questo riordinamento fu prenunziato dal Sovrano nell'articolo 83 dello Statuto, e proposto dai ministri con un disegno di legge presentato, or son pochi anni, al Parlamento, il quale però non ebbe ulterior seguito; e intanto il Consiglio di Stato rimase finora nella sua forma e nelle sue funzioni antiche, smesse soltanto, come di ragione, quelle parti che sono inconciliabili col nuovo reggimento, alle quali vennero a surrogarsi

più specifiche attribuzioni in forza della legge provvisoria sull'amministrazione comunale e divisionale già citata (Vedi legge 7 ottobre 1848, art. 119, 126, 132, 150, 159, 219, 230, 273). Una legge organica di riordinamento sarà forse impossibile fino a tanto che non siasi provveduto in modo definitivo all'amministrazione dei Comuni e delle Provincie, e siansi composti in qualche generale concetto i dispareri de' nostri uomini politici intorno allo scopo essenziale, a cui convenga rivolgere le funzioni di quel Consiglio. Accenniamo qui le varie opinioni in proposito spiegatesi, e le principali obbiezioni che vi si fanno.

A. L'esempio del Consiglio di Stato francese, costituito sotto la monarchia costituzionale giudice supremo del contenzioso amministrativo (attribuzione, che l'Impero gli conservò, aggiungendogliene altre di maggior rilievo) fa inclinare alcuni ad accordare la stessa giurisdizione al nostro Consiglio di Stato, sottraendola alla Camera de' Conti, che ne è di presente investita. — La ragione d'imitazione, secondo altri, non è sufficiente per sostituire in quella giurisdizione un corpo nuovo ad uno di nostra propria ed antica tradizione, lasciando anche in disparte la questione, se nel supremo grado almeno della giurisdizione contenzioso-amministrativa non giovino meglio le maggiori guarentigie di un corpo veramente giudiziario, che il voto di un Consiglio amministrativo, qual sarebbe nell'ipotesi il Consiglio di Stato. Ma della Camera de' Conti avremo più opportuna occasione di ragionare sotto il titolo del contenzioso-amministrativo.

B. Si è proposto eziandio di fare il Consiglio di Stato giudice dei conflitti di competenza tra i varii dicasteri, e fra le autorità amministrative e le giudiziarie. — Ma quanto ai conflitti fra i dicasteri, essi nè possono avere tanta importanza da richiedere un corpo speciale che li regoli, nè possono, in tutti i casi, avere un più appropriato giudice, che il Consiglio stesso de' ministri, secondo che ora si pra-

tica (V. Regol. e Decreto R. 21 dicembre 1850 sopra citato). Quanto poi spetta ai conflitti tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, essi debbono per necessità di ragione essere definiti da un corpo o tribunale, che rappresenti egualmente le due distinte autorità, e non potrebbe per conseguenza ravvisarsi soddisfacente a quest'uopo il Consiglio di Stato, mera espressione amministrativa.

C. Si espose da altri l'idea di attribuire al Consiglio di Stato una specie di censura sugli abusi d'autorità dei pubblici funzionarii, e sugli atti in generale emanati dal potere discrezionale e peccanti per eccesso di potere, estendendo siffatta censura fino al punto di farla servire di guarentigia per gli impiegati subalterni rispetto ai loro superiori. — Ma, se si parla degli abusi d'autorità contemplati dalle leggi penali, non sembra esservi motivo di derogare alla giurisdizione ordinaria; nel rimanente ogni censura ufficiale al di fuori del controllo del Parlamento verso de' ministri, e di questi verso de' loro subalterni, sarebbe contraria al principio della risponsabilità ministeriale, e, pei contrasti che farebbe nascere, cagione di inconvenienti assai più gravi di quelli a cui si vorrebbe con tal mezzo riparare.

D. L' altro divisamento che pure si presenta, di affidare al Consiglio di Stato la tutela superiore degli interessi dei corpi morali e stabilimenti di generale utilità, dei Comuni e delle Divisioni o Provincie, è già stato attuato nelle odierne e provvisorie attribuzioni del Consiglio, come si è sopra avvertito. — Ma non è da dissimularsi, che la sorveglianza di un corpo centrale, quale è il Consiglio di Stato sovra amministrazioni locali, se limitata a certi casi, in cui predomini realmente la questione dell' interesse generale, può offrire utilità; all'incontro troppo estesa mette a repentaglio quegli stessi interessi a cui vorrebbesi provvedere, sia pei ritardi inevitabili cagionati dalla trattazione degli affari a grande distanza dal luogo in cui vertono, sia per l'imper-

fetto apprezzamento degli interessi locali, che può farsi da un'assemblea lontana ed estranea a questi interessi.

E. Infine si accennò a fare del Consiglio di Stato una *Giunta permanente di legislazione*, incaricata di studiare e preparare i regolamenti di pubblica amministrazione da sottoporsi alla sanzione del Sovrano, e i disegni di legge che il Governo propone alle Camere. — Anche sotto questo rispetto non mancano coloro che dubitano dell'utilità della riforma, preferendo le commissioni speciali per ciascuna materia: tuttavia è da notare, che in questa preparazione dei progetti di legge o di regolamento non è solamente desiderata la tecnica specialità delle nozioni, ma eziandio e forse più la generalità delle cognizioni legislative ed amministrative, affine di coordinare il nuovo progetto col complesso delle leggi e dei regolamenti preesistenti; e che mentre la specialità della materia non può a meno di supporsi conosciuta dal ministro, che propone la legge od il regolamento, e, in ogni caso, a sufficienza studiata dall'intiero Consiglio de' ministri, che ha dovuto radunarsi per deliberare sull'iniziativa della proposta, invece la generale e minuta conoscenza dell'intiero sistema di leggi e regolamenti in vigore non può aspettarsi che da un corpo permanente, costituito specialmente a questo fine, e che vi si dedichi con singolare studio e cura.

Laonde ponderate le diverse proposizioni per la riforma del Consiglio di Stato, se rispetto alle precedenti ne pare che possa trovarsi contrastabile o molto tenue lo sperato vantaggio, riguardo all'ultima testè menzionata crediamo che sia dalla ragione confermata come la miglior base che si possa seguire nel riordinamento del detto Consiglio, senza pregiudizio di quelle minori attribuzioni che si vogliano a questo aggiungere, o per tutela, in alcuni casi, dei corpi morali aventi un interesse pubblico, o per consulta dei ministri ogni qual volta ne facciano essi richiesta

LXVII. L'azione centrale de' Ministri non può diventare un'azione generale in tutto il territorio senza il concorso di agenti locali, che la ricevano e l'esercitino a nome del Governo nelle varie frazioni dello Stato. Primi tra questi sono gli Intendenti generali, costituiti uno in ciascuna Divisione amministrativa.

Si può definire l'Intendente generale = il pubblico funzionario nominato dal Re, sulla proposta del Ministro dell'interno, a reggere l'amministrazione di una Divisione e delle provincie che questa compongono. Ora siccome la Divisione amministrativa è frazione dello Stato ed unità locale, così la sua amministrazione presenta due specie di rapporti, gli uni riguardanti gl'interessi generali dello Stato, gli altri concernenti a quegli interessi locali, di cui è centro la Divisione. L'Intendente generale, unico rettore dell'amministrazione divisionale riunisce nelle sue attribuzioni le due specie di rapporti; egli è nel medesimo tempo un'autorità rappresentante il Governo, e un rappresentante locale degli interessi della Divisione.

LXVIII. Lasciando per ora di parlare di quest'ultima qualità, la cui disamina troverà la sua sede sotto il titolo dell'amministrazione locale, l'Intendente generale, come rappresentante del Governo, è il centro a cui fan capo tutti i funzionarii ed agenti amministrativi della Divisione; è gerarchicamente subordinato ai Ministri, e tutti in generale li rappresenta nelle loro attribuzioni per rispetto alla sua Divisione, sebbene più specialmente e più direttamente si trovi in rapporto col Ministro dell'interno. È mestieri però di fare un'eccezione pei Ministri di *grazia e giustizia* e *della guerra*, i quali corrispondono per gli affari speciali dei loro dicasteri, l'uno cogli avvocati fiscali generali, e fiscali provinciali, l'altro coi comandanti militari: locchè si deve, a nostro giudizio, ascrivere, non già all'effetto di una necessaria separazione tra l'autorità giudiziaria, la militare, e l'ammi-

nistrativa, posciachè la separazione dei poteri giudiziario ed amministrativo e la condizione speciale del comando militare non hanno che fare colla parte meramente direttiva del servizio giudiziario e militare, la quale, come si consolida nei Ministri, così può da questi delegarsi ai funzionarii amministrativi da essi dipendenti, ma sibbene si debbe attribuire alla natura e al procedimento dei detti due servizii, i quali non possono essere utilmente promossi, se non da agenti esclusivamente nei medesimi versati, e forniti di appropriate cognizioni molto differenti da quelle che si richieggono per l'amministrazione generale.

LXIX. Le funzioni dell'Intendente generale nella sua qualità di agente del Governo si possono specificare nei tre seguenti capi, vale a dire: 1° Egli è un intermediario tra l'autorità centrale e gli amministrati; trasmette a questi le leggi e gli ordini governativi; comunica al Governo le domande, i richiami degli amministrati: 2° Esercita un'azione propria e diretta, sebbene limitata, sulle cose e sulle persone, dipendendo da lui la nomina di alcuni funzionarii od impiegati, l'approvazione di certi contratti, la definizione di alcune pratiche, ecc. (V. art. 79, 85, 120 e seguenti, 156, 196 della legge provvisoria 7 ottobre 1848); 3° Promuove l'azione degli amministratori a lui inferiori. È questa la parte più importante delle funzioni di un capo-amministratore, il quale non tanto deve agire egli stesso, quanto fare che operino regolarmente nella rispettiva sfera gl'impiegati subalterni. Molte incumbenze si comprendono sotto questo titolo, ossia:

A. La direzione, che consiste nel dare le *istruzioni* e gli *ordini* ai subalterni; nell'*impulso* per sollecitare l'esecuzione; nell'*apprezzamento* della convenienza di accettare o rifiutare le proposte di pubblico interesse;

B. L'ispezione, che sta nel sorvegliare l'esecuzione, ascoltando i richiami dei cittadini e le controosservazioni degli agenti inferiori;

C. La revisione, ossia l' esercizio del diritto di ratifica o di riforma dell'operato del subalterno, supplendo a' suoi difetti o correggendone gli eccessi:

D. La censura, cioè la facoltà disciplinare sugli agenti inferiori, la quale comincia dall'*ammonizione*, e si può estendere fino alla *rimozione* loro dalle rispettive funzioni.

Ha l'Intendente generale presso di sè un ufficio, composto di un *segretario-capo*, di altri *segretarii* e di *scrivani*, tutti di regia nomina. Questi impiegati non hanno nessuna attribuzione amministrativa, ma sono soltanto materiali stromenti pella spedizione degli affari, e non fanno che eseguire a nome dell'Intendente generale ciò che viene loro da questo commesso.

LXX. Anche a fianco dell'Intendente generale vi ha il corpo consultivo, che è il *Consiglio d'Intendenza generale*, composto di tre o quattro membri nominati dal Re, sotto l'osservanza di particolari condizioni, dirette a guarentire la loro scienza legale ed amministrativa, scelti d'ordinario nella categoria dei funzionarii amministrativi, e rivocabili come gli altri agenti dell'amministrazione. A questo Consiglio presiede lo stesso Intendente generale, e in suo difetto il Consigliere più anziano, il quale ha eziandio l'incarico di rappresentare nell'amministrazione attiva l'Intendente generale assente od impedito.

Il Consiglio d' Intendenza è chiamato ad emettere il suo parere nei casi dalla legge determinati, ed ogniqualvolta l'Intendente generale ne lo richiegga o di sua spontanea volontà o per ordine dell'autorità superiore. Oltre a queste attribuzioni consultive, il Consiglio sostiene ancora funzioni giudiziarie nel primo grado del contenzioso amministrativo, e funzioni speciali di tutela dei Comuni ed altri corpi morali, come più ampiamente vedremo sotto i titoli del *contenzioso amministrativo* e dell'*amministrazione locale*. (V. RR. Patenti 25 agosto e 31 dicembre 1842; R. Editto 29

ottobre, e RR. Patenti 30 ottobre 1847; R. Decreto 30 agosto 1848).

LXXI. L'ampiezza del territorio a cui si estende l'azione dell'Intendente generale e la difficoltà delle comunicazioni dirette tra il capo-luogo della Divisione e i molti Comuni in questa compresi, determinano la necessità od almeno l'utilità d'un agente intermediario, che si è l'Intendente provinciale, nominato esso pure dal Re sulla proposta del Ministro dell'interno, ed avente anche una doppia parte concernente cioè e all'amministrazione generale, e a quella locale della provincia in cui è costituito. Nell'amministrazione generale gl' Intendenti provinciali sono piuttosto rappresentanti dell'Intendente generale della rispettiva Divisione, che non agenti in proprio titolo; tant' è, che nella provincia in cui risiede l'Intendente generale, potendo questi agire direttamente, non vi ha Intendente provinciale. Le loro funzioni si riducono: 1° A far eseguire gli ordini emanati dall'Intendente generale o dai Ministri; 2° A corrispondere coll'Intendente generale della Divisione, e coi Comuni e corpi morali della provincia rispettiva, per trasmettere a quello le loro informazioni, o le domande dei cittadini, ai secondi gli ordini e i provvedimenti superiori; 3° A provvedere nei casi d'urgenza, informando tosto l'Intendente generale e l'autorità superiore per le definitive disposizioni. Nell'amministrazione locale hanno gl' Intendenti provinciali alcune attribuzioni proprie, che esercitano sotto la direzione e l'ispezione dell'Intendente generale, e delle quali tratteremo a suo luogo. L'ufficio dell'Intendente provinciale è composto di un segretario, e di sottosegretarii e scrivani.

LXXII. Nell'infimo grado della gerarchia amministrativa si trova il Sindaco, il quale, in analogia coi gradi superiori testè discorsi, è capo dell'amministrazione del Comune, ed agente del Governo. Il Sindaco tuttavia è in una condizione alquanto diversa da quella degli amministratori a lui su-

periori; la parte attiva, che egli ha nell'amministrazione generale è intimamente connessa con una certa necessità e dipendenza dei rapporti locali. Per una restrizione, particolare a questo grado, della suprema autorità amministrativa, il Sindaco è nominato dal Re fra gli uomini del Comune quivi residenti, e godenti la fiducia della popolazione, ossia fra coloro, che sono eletti dagli abitanti a consiglieri del Comune, e che dimorano nel Comune una parte almeno dell'anno. Le sue funzioni sono gratuite; soltanto gli compete il rimborso delle spese *forzose*, ossia necessitate dalle relazioni ufficiali, derivanti dall'esercizio delle sue funzioni, e può ancora stanziarsi nel bilancio del Comune un compenso annuo in di lui favore per spese così dette di *rappresentazione*, causate cioè non da necessità rigorosa d'ufficio, ma da decoro e convenienza della sua posizione. La nomina del Sindaco è fatta per tre anni, alla scadenza dei quali esso può venire confermato, se continua ad essere consigliere del Comune; la sua rimozione è riserbata al Re, e la sua sospensione dall'ufficio può anche essere pronunciata dall'Intendente generale con riferirne tosto al Ministro dell'interno, acciò promuova gli ordini reali.

Le attribuzioni del Sindaco nella sua qualità di agente del Governo sono varie e pressochè innumerevoli. Qualsiasi particolareggiata descrizione, che se ne volesse fare, sarebbe sempre incompleta, perchè secondo i bisogni dell'amministrazione nei diversi tempi, nei diversi luoghi, e nelle diverse circostanze può verificarsi un nuovo atto di gestione, che sia al Sindaco affidato. È questo il punto, in cui l'amministrazione si trova direttamente a contatto cogli amministrati, e che deve quindi necessariamente risentire ogni movimento della cosa pubblica. Le più ordinarie funzioni del Sindaco concernono:

A. La polizia generale, per cui gli è anche accordato un certo potere discrezionale, onde regolare conformemente

alla legge l'esercizio degli alberghi, trattorie, caffè ed altri stabilimenti pubblici di ugual natura;

B. La pubblicazione materiale delle leggi e dei regolamenti nel territorio del Comune.

C. La cooperazione al censimento della popolazione, alla statistica del Comune, all'ordinamento della milizia nazionale, alla formazione delle liste elettorali, al riparto dei pubblici carichi, ai ruoli delle somministranze militari, e alla loro esecuzione. E in generale si può soggiungere, che il Sindaco è incaricato sotto la dipendenza delle autorità competenti, di tutti gli atti di semplice amministrazione esecutiva riguardanti al Comune nell'interesse del servizio generale, a cui non sia altrimenti provveduto dalla legge. (V. articoli 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82 della legge 7 ottobre 1848).

LXXIII. Al punto di esecuzione, in cui si trova l'amministrazione nelle mani del Sindaco, non vi è tanto bisogno di consiglio, quanto di aiuto e di assistenza materiale. Epperciò non ha il Sindaco al suo fianco un corpo propriamente consultivo, sebbene possa, ove il creda, prendere consiglio dai Corpi elettivi comunali, e specialmente dal Consiglio delegato, frazione del Consiglio comunale, la quale egli può convocare ad ogni occorrenza, ma bensì ha coadiutori, che lo assistono nella sua gestione, e a cui può delegare una parte delle sue attribuzioni. Questi sono i Vice-Sindaci, il cui numero può essere maggiore o minore, secondo la rispettiva popolazione dei Comuni, potendo giungere ad otto nelle città eccedenti gli 80/m. abitanti, e a due nei più piccoli Comuni, oltrechè può ancora sull'istanza del Consiglio comunale nominarsi uno speciale Vice-Sindaco nelle borgate principali lontane dal capoluogo comunale e non aventi con questo facile comunicazione. Le incumbenze del vice-sindaco suppongono la fiducia della popolazione e quella del Sindaco nella persona che le esercita; e pertanto i Vice-Sindaci

sono nominati dall' Intendente generale sulla proposta del Sindaco fra i consiglieri comunali. La loro nomina è per un anno, ed anche prima dell'anno scadono di carica, se scade il Sindaco, ma possono essere confermati, se continuano a verificarsi in loro favore le sopraddette condizioni: l'Intendente generale ha facoltà di sospenderli e di rivocarli.

In caso di assenza o d'impedimento del Sindaco ne fa le veci il primo, per ordine di nomina, de'vice-sindaci presenti, in difetto, il primo de'consiglieri delegati, e mancando questi, il più anziano de'consiglieri comunali.

Il Sindaco e i Vice-Sindaci, a guisa degli altri pubblici funzionari, prima di entrare in funzione prestano giuramento, quegli avanti l'Intendente generale della Divisione od un suo delegato, questi a mani del Sindaco in presenza del Consiglio delegato del Comune.

Una disposizione speciale relativa ai Sindaci ed ai loro supplenti stabilisce che essi non possono essere chiamati a rendere conto delle azioni commesse nell'esercizio delle loro funzioni o della loro opinione sugli amministrati, fuorchè dall'Intendente generale, nè sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio, salvochè mediante autorizzazione del Re, da emanare previo il parere del Consiglio di Stato. Ella è questa una sanzione tutelare per il decoro e la guarentigia delle funzioni di Sindaco, e nel medesimo tempo un'applicazione formale del principio, che abbiamo sopra accennato, come sottinteso nel nostro pubblico diritto, dell'indipendenza del potere amministrativo dal giudiziario.

(V. art. 81, 83-92 della legge 7 ottobre 1848).

LXXIV. La finquì esposta costituzione della gerarchia amministrativa porge materia di alcune questioni, le quali riferendosi all' intiero sistema di ordinamento gerarchico amministrativo, e non potendosi perciò convenientemente apprezzare, se non da chi abbia presente il detto sistema e nel suo complesso e nelle singole parti, abbiamo creduto

opportuno di riservare come chiusa e complemento della fatta esposizione.

Si chiede in primo luogo, se sia utile il riunire nello stesso funzionario le due qualità di agente del Governo e di amministratore locale. Siffatta questione, come è facile di scorgere a prima giunta, si riferisce tanto agl' Intendenti generali, quanto agl' Intendenti provinciali ed ai Sindaci, i quali tutti, proporzionatamente al loro rispettivo grado gerarchico, concentrano in sè le due qualità suddette.

La difficoltà capitale, che si adduce contro del cumulo delle due funzioni, sta nel pericolo, che l'amministratore non rappresenti fedelmente i diversi interessi, vale a dire, o predominato dall'influenza governativa trascuri e dimentichi gli interessi locali, o trascinato dallo spirito della popolazione fra cui vive perda di vista gl'interessi generali dello Stato. Ma questo pericolo appare per lo meno assai esagerato, quando si consideri, che da un lato gl'interessi generali non sono in balìa dell'amministratore locale, soggetto qual egli si trova all'autorità superiore e centrale, che dirige e sorveglia l'opera sua; che dall'altro lato gl'interessi locali sono rappresentati più specialmente dai corpi deliberanti ed elettivi, costituiti in ciascheduna frazione dello Stato, ossia dai Consigli comunale, provinciale e divisionale, che a loro volta controllano l'azione dell'amministratore; e che inoltre questi è anche moralmente eccitato a promuovere il vantaggio parziale della località, quante volte si coordina coi bisogni generali dello Stato, perchè se dall'autorità centrale spera gli onori e le promozioni, la riputazione, che deve essere il suo titolo al conseguimento degli ambiti premii, non può sperarla che dal voto della popolazione, che particolarmente amministra. — A confronto di quel meno temibile pericolo si hanno gl'inconvenienti reali e gravi, che s' incontrerebbero nella scissione della funzione governativa dall'amministrazione locale; imperocchè oltre alla doppia spesa che

graviterebbe sulla popolazione pei due funzionari, che si dovrebbero costituire in ciascuna frazione dello Stato, la rivalità che nascerebbe tra queste due autorità l'una dall'altra indipendenti non potrebbe a meno di pregiudicare il pubblico servizio, e più ancora la concordia e la quiete dei cittadini. L'amministrazione centrale poi, messa così al di fuori della cerchia degl'interessi di ciascuna località, non avrebbe più alcun mezzo d'impedire lo sviluppo d'interessi locali contrarii al generale, quando invece è essenziale pell'unità e la potenza dello Stato, che ogni tendenza disarmonica sia fin dal suo primo manifestarsi soffocata e repressa; risultato il quale può solo ottenersi per mezzo di un unico agente, che, partecipe del concetto governativo, sia in pari tempo istrutto per ingerenza propria di tutto ciò che succede nel movimento economico della popolazione affidata alle sue cure.

LXXV. Stabilito quindi, che è utile il concentramento delle due funzioni nella stessa persona, sorge la seconda questione, che versa nel definire a chi spetti la scelta del funzionario.

Come amministratore locale, sembrerebbe, che questi, in un paese retto ad ordini liberi, dovrebbe essere eletto dai cittadini del territorio che deve amministrare; come agente governativo, dovrebbe la sua nomina appartenere all'autorità centrale. Poichè le due nomine debbono cadere sulla stessa persona, converrebbe che il Governo e i cittadini del luogo si accordassero nella scelta. Ma ogni accordo presuppenendo la libertà del consentimento, è mestieri di prevedere il caso, che le due parti non si concordino. In tal caso il danno della sospensione sarebbe tanto più grave, quanto è maggiore e più rilevante l'interesse che resterebbe indifeso e pregiudicato dal difetto del funzionario, che deve provvedervi: locchè equivale al dire, che il danno sarebbe maggiormente risentito dall'interesse generale. Volendosi adunque, che questo interesse abbia una tutela proporzionata al

pericolo che correrebbe in siffatta discussione, poichè le due parti fra cui la quistione si dibatte non sono in condizione di eguaglianza, è di logica necessità, che il Governo preponderi nella nomina del funzionario, e questa preponderanza debbe essere tanto maggiore, quanto è più facile il disaccordo, e quanto maggiore è il danno del ritardo, o di una imprudente elezione. Ora, siccome l' accordo è tanto più difficile quanto maggiore è il numero delle persone che hanno da acconsentire, e la mancanza e l' incapacità dell' amministratore è tanto più dannosa quanto è più ampia la cerchia della sua azione amministrativa, così ne segue, che la preponderanza dell'autorità centrale nella nomina di che si tratta deve essere tanto maggiore quanto è maggiore la frazione che forma l'unità locale. E questo predominio del Governo nelle maggiori frazioni, quali sono le provincie e le Divisioni, è tanto più giusto, in quantochè esse non hanno, come abbiamo a suo luogo avvertito (V. § XVII), un'autonomia veramente necessaria, e perciò potendo la loro esistenza essere variamente modificata dalla legge, può anche essere soggetto a restrizioni l' esercizio dei poteri sociali, che a quell'esistenza si riferiscono. Ond' è, che logicamente si giustifica la nomina al Governo riserbata degli Intendenti generali e provinciali, sebbene anche in essa non si possa intendere onninamente escluso il suffragio della popolazione del luogo, il quale bensì si presume a favore della scelta fatta dal Governo, ma se risultasse affatto contrario, dovrebbe avere pur tanta influenza da indurre l' autorità centrale a rivocare l'eletto, e nominarne un altro.

Rispetto al Comune, frazione minima, e necessaria dello Stato, la preponderanza del Governo nella scelta del funzionario può e deve essere minore. In quest'infimo stadio delle funzioni amministrative può l'autorità centrale affidarsi fino ad un certo punto senza serio pericolo alle masse popolari, guadagnando in ricambio da loro quella stessa fiducia, che

essa loro dimostra. Quindi il concorso del Governo e degli abitanti del Comune nella nomina del Sindaco; per ottenere il quale concorso tre sistemi si videro fin qui praticati o proposti, vale a dire o una lista di candidati presentata dagli elettori, ovvero anche dai consiglieri comunali alla scelta del Governo, o viceversa una lista proposta dal Governo agli elettori od ai consiglieri comunali, o infine la facoltà al Governo di scegliere il Sindaco fra i Consiglieri comunali indistintamente. Fra questi tre sistemi l' ultimo, praticato in Francia sin dal 1831, nel Belgio sin dal 1836, e presso di noi introdotto dalla legge del 7 ottobre 1848, sembra meglio conciliare la libertà e la dignità dell'azione governativa col giusto e legittimo concorso del voto popolare diretto. Nel sistema delle liste o terne vi ha sempre una preferenza inevitabilmente indicata per il nome, che si trova primo nell'ordine delle proposte, la quale non tralascia di recare una certa soggezione alla facoltà della scelta: pessimo fra tutti sarebbe poi il sistema della lista a presentarsi dal Governo al Comune, perchè subordina il voto dell'autorità centrale a quello degli abitanti del Comune, senza soddisfare nè anche le giuste esigenze di questi, i quali sarebbero ridotti ad avere il più delle volte un diritto d'elezione affatto illusorio, ossia sopra candidati di cui niuno per avventura godesse la loro fiducia.

Nel sistema dell'elezione del Sindaco fra i Consiglieri comunali, per mantenere le giuste proporzioni del concorso delle due parti in questa nomina, essa non può essere fatta per un tempo illimitato, acciocchè nella stessa guisa, che gli abitanti del Comune possono di loro spontanea volontà e senza lo scandalo di un richiamo all' autorità superiore far decadere il Sindaco non confermandolo più a suo tempo nella qualità di Consigliere, così il Governo abbia l'analoga facoltà di surrogarne un altro, senza ricorrere alla formalità di una revoca. Perciò nel nostro ordinamento comunale,

come è libero agli elettori comunali di cagionare la dimissione del sindaco negandogli il loro voto all'epoca della sua rielezione da Consigliere, del pari è libero al Governo, dopo un triennio, di sostituire un altro Sindaco, ancorchè il primo seguiti ancora ad essere consigliere comunale; locchè ha eziandio per effetto di abilitare il Governo a ripartire successivamente l'onore delle pubbliche funzioni fra le persone più capaci di ciaschedun luogo, porgendo loro occasione di una lodevole emulazione nel pubblico servizio.

LXXVI. Un' ultima questione, che si suole proporre, e che presso di noi ha oggidì non poca importanza, si raggira nel vedere, se i capi-amministratori, i quali rappresentano più immediatamente e diramano nelle varie frazioni dello Stato l' azione del potere centrale, debbano piuttosto ridursi su grandi masse, ovvero ripartirsi sovra popolazioni minori.

Il quesito è complessivo, ossia comprende tanto la distribuzione gerarchica degli amministratori, quanto la circoscrizione territoriale, e si può concretare presso di noi nei seguenti termini: se sia più utile il mantenere l' assetto presente della Divisione amministrativa colla fusione in essa delle provincie, e coll' Intendente generale unico vero amministratore, ovvero, abolita la Divisione, richiamare a compiuta autonomia le provincie, attribuendo la pienezza della gestione agl'Intendenti provinciali.

I due sistemi opposti hanno egualmente caldi propugnatori. In favore dei grandi centri si suole addurre, che in loro l'interesse locale si avvicina di più al generale, onde il popolo per tal mezzo maggiormente partecipa alla vita nazionale; che il capo amministratore di grandi masse, più affine pell'importanza della sua posizione all'autorità centrale, può meglio intenderne e tradurne il concetto, e disponendo di maggiori elementi può facilmente promuovere le grandi opere di pubblico interesse; che essendo pochi questi capi

amministratori, è più probabile la scelta de' più capaci, oltre di che più agevole è il controllo del Governo sovra di essi, e minore la spesa delle relative cariche.

All'incontro nel senso di una maggior suddivisione dell'amministrazione si allega, che l'amministratore di frazioni minori si trova in più vicino contatto cogli amministrati e colle autorità locali inferiori, ossia coi Sindaci, e quindi può meglio attuare e far penetrare nelle masse il concetto governativo, e nello stesso tempo più prontamente provvedere ai bisogni degli amministrati, laddove nel sistema dei grandi centri non si può cansare la necessità d'intermediarii, quali sono appo di noi gl'Intendenti provinciali, donde in definitiva risulta una complicazione nel meccanismo amministrativo, ed una spesa maggiore per lo Stato; che la formazione di piccoli centri permette di tener conto della configurazione territoriale e delle abitudini delle popolazioni, e così di stabilire frazioni tanto più naturali, quanto più sono omogenee, senza discapito alcuno delle grandi opere pubbliche, a cui possono essere eccitate dai rispettivi amministratori tutte le frazioni più direttamente interessate, in forma di volontario consorzio; s'aggiunge infine, che gli amministratori dispersi nei piccoli centri possono meno sfuggire al controllo dell'opinione pubblica, sovente più efficace del controllo ufficiale del Governo.

Arduo è di formolare un criterio assoluto tra le due opposte sentenze. Forse anzitutto è da riguardare alle consuetudini e al grado di coltura di ciaschedun popolo, in guisa che la miglior ripartizione amministrativa si debba dir quella che meglio risponda agli usi e alle tradizioni secolari degli abitanti, e, secondo la probabilità minore o maggiore che vi ha di trovare Sindaci capaci, avvicini od allontani da questi l'agente superiore governativo. Pur tuttavia, se avessi a pronunciarmi in modo generale sui due sistemi, io crederei, che l'utilità dei grandi centri si manifesti piuttosto

nella direzione politica, che non nella ordinaria azione amministrativa, perchè quanto, rispetto a quella, è importante, che l'impulso governativo si diffonda rapidamente e simultaneamente su grandi masse, altrettanto, rispetto all'altra, è conveniente che la gestione sia ripartita, per provvedere prontamente ai molti e diversi interessi. In questo senso, se non erro, è stato concepito il disegno di legge, che fu recentemente presentato dal Governo del Re al Parmento, e con cui si proporrebbe di costituire grandi centri per la sola direzione politica, e, annullate le Divisioni amministrative, far tante sedi amministrative delle provincie richiamate ad esistenza autonoma sotto la gestione degli Intendenti.

CAPO TERZO.

MATERIE AMMINISTRATIVE

SOMMARIO

LXXVII. Materia amministrativa. — LXXVIII. Leggi e Regolamenti d'amministrazione. — LXXIX. Opinione di Macarel confutata. — LXXX. Distinzione delle materie amministrative. — LXXXI. Scopo di *conservazione*. — LXXXII. Scopo di *progresso*. — LXXXIII. Ordine della trattazione.

LXXVII. È materia amministrativa tutto ciò che interessa il corpo politico della società.

Questo interesse del corpo politico considerato, come si esprime il Romagnosi, in un sol concetto suo proprio, e distinto dall'interesse privato dei cittadini, in ragione delle sue esigenze permanenti o transitorie, tanto per procurare un bene, quanto per allontanare un male, determina *un sistema necessario di cose e di azioni*, il quale costituisce *la ragion pubblica* di ciascheduna società civile, e diventa *ragion pubblica positiva* a misura che è formolata nelle leggi.

LXXVIII. Le materie amministrative sono adunque varie e molteplici come i bisogni che si appalesano nell' essere collettivo sociale, e risultano: 1° Dalle leggi generali di pubblico sociale ordinamento; 2° Da speciali disposizioni di legge, che si van formolando volta per volta che si avverte a qualche pubblico interesse a cui occorre di provvedere; 3° Da regolamenti emanati dal potere discrezionale

dell' autorità amministrativa nei limiti già sopra segnati (V. § XXXVI), o per necessità di esecuzione della legge, ovvero per espresso incarico dalla legge stessa a quella affidato.

L' abbondanza di questi regolamenti in cose d' amministrazione fa sì, che bene spesso si piglia la parte pel tutto, e il complesso della legislazione amministrativa si chiama col nome di *regolamenti*; così nello stesso Codice nostro civile, l'espressione di *regolamenti* sembra applicata promiscuamente, tanto alle vere disposizioni regolamentarie, quanto anche alle legislative in fatto d' amministrazione. (V. Codice civ. art. 150, 439, 440, 441, 458, 552, 559, 565, 567, 625, 1804, 2415). Nel nostro diritto antico poi veggiamo anche indicate col titolo di *regolamenti* vere leggi amministrative, quali sono, ad esempio, il *regolamento sui boschi*, e quello *sulle acque e strade*.

LXXIX. Un autore francese molto accurato di diritto amministrativo, il signor Macarel, dice essere proprio delle leggi e dei regolamenti amministrativi *di costituire modificazioni alle norme tracciate dalla legge naturale o civile*. Questa osservazione non pare che si possa ammettere come esatta. La legge amministrativa ha al pari della civile per titolo e fondamento suo la ragion naturale; e la natura, che ha costituito l'uomo in stato sociale, è sempre a sè stessa identica e quando determina la ragion privata, e quando determina la ragion pubblica. Bensì è vero, che la legge amministrativa contiene restrizioni al concetto generale ed *astratto* di libertà e di proprietà, ma queste restrizioni sono appunto le condizioni necessarie per natura all' attuazione del concetto stesso fra gli uomini, ossia il modo di essere *concreto* della libertà e della proprietà, e tant' è che noi le troviamo non meno nell'ordine privato, che nel pubblico. Così la mia libertà è limitata dalla necessità della mia difesa, o della difesa della stessa libertà in altri; la mia

proprietà ha per confine il rispetto che io debbo all'egual diritto del mio simile; e se per tali ragioni l'esercizio di queste facoltà porta con sè certe restrizioni nell'ordine pubblico, come sarebbero la leva militare, la spropriazione per utilità pubblica, ne ha del pari nell'ordine privato, come sono gli obblighi, che ho, in certi casi, di non far ombra colla mia fabbrica alla proprietà del vicino, di non disperdere le mie acque in pregiudizio del vicino, di osservare certe regole nell'esercizio della mia proprietà per non danneggiare altri (V. Codice civ. art. 557, 560, 591 e seguenti).

Sta adunque sempre inconcusso nella sua intiera applicazione il principio di ragion naturale, che abbiamo accennato come direttivo della pubblica amministrazione, « *ottenere la maggiore prosperità e sicurezza pubblica interna ed esterna salvo l'inviolato esercizio della privata proprietà e libertà*, posciachè s'intende sempre che è inviolato questo esercizio, finchè non sopporta altre condizioni, che quelle che sono necessarie all'esercizio stesso, e che formano lo stato concreto della libertà e della proprietà fra gli uomini.

Che se avvenga, che la legge amministrativa imponga restrizioni maggiori, allora essa è condannabile come eccedente il suo scopo, e non conforme ai principii di ragione, nella stessa guisa che si riprova la legge civile, che non definisca secondo la naturale equità e giustizia i diritti e i doveri dei privati.

LXXX. I bisogni della Società come quelli dell'individuo si riducono, secondo che abbiamo già notato, a due sommi capi: *conservarsi* e *perfezionarsi*. Epperciò le materie amministrative, corrispondenti quali sono a quei bisogni, possono per comodità di trattazione essere ordinate in due analoghe categorie. Siffatta distinzione per verità non va presa in modo assoluto, perchè nel continuo movimento sociale la conservazione deve tendere al progresso, e questo di necessità prende le mosse dalla conservazione, e così in molte

parti le due categorie si confondono. Pur tuttavia guardando allo scopo diretto e predominante dell'azione ammministrativa nelle diverse materie si discernono con sufficiente chiarezza quelle in cui prevale l'idea del *presente*, ossia della conservazione, dalle altre, in cui campeggia la contemplazione dell'*avvenire*, ossia del progresso.

LXXXI. Ora l'azione amministrativa diretta allo scopo immediato e predominante di *conservazione* può restringersi nei seguenti concetti:

1° Ostare alle cause fortuite o volontarie di turbamento sociale;

2° Preparare e mantenere i mezzi di difesa interna ed esterna.

Corrispondono al primo concetto gli ordinamenti *della polizia e sicurezza pubblica*, al secondo quelli *della forza pubblica e delle finanze.*

LXXXII. Il perfezionamento, il progresso s'inizia nelle idee, si compie nei fatti: eppertanto l'azione amministrativa si rivolge allo scopo diretto e predominante di *progresso*:

1° Nel preparare, suscitare, diffondere le idee, le utili nozioni, ossia nel procacciare il miglioramento intellettuale e morale dei cittadini; il quale si è l'oggetto dell'ordinamento della *pubblica istruzione.*

2° Nel promuovere l'attuazione delle utili nozioni nell'economia della società, nel procurare il benessere materiale come effetto e complemento dello sviluppo morale e intellettuale. A ciò tendono i *rapporti della pubblica amministrazione colle varie industrie*, estrattiva, manifattrice e commerciale, e la sua iniziativa de' *pubblici lavori*, di quelle opere cioè, che, utili in massa alla società e ai cittadini, non avrebbero i privati, isolatamente, interesse od agio di intraprendere e mantenere.

LXXXIII. Seguendo l'ordine ora spiegato, tratteremo in tre separate sezioni di questo capo:

1° Delle materie amministrative in rapporto alla conservazione sociale, e così *della polizia e sicurezza pubblica, della pubblica forza* e *delle finanze.*

2° Delle materie amministrative in rapporto al progresso intellettuale e morale, e così dell'*istruzione ed educazione pubblica.*

3° Delle materie amministrative in rapporto al progresso materiale, e così dell' azione amministrativa nelle *industrie* e nei *pubblici lavori.*

La tela è vasta e complicata, e lo spazio assegnato a questo insegnamento non comporta per certo che si esaurisca con uno sviluppo analitico in tutte le sue particolarità: tuttavia ne sembra, che si possa con qualche chiarezza ed utilità accennare in ciascuna parte ai principii generali del nostro diritto amministrativo, e ai più importanti provvedimenti, soggiungendo quegli opportuni riflessi, che possano servir di guida alle ulteriori applicazioni e a più profondi studii.

Sezione I.

Dell'Amministrazione di Polizia e Sicurezza Pubblica.

SOMMARIO

LXXXIV. Azione repressiva ed azione preventiva del potere sociale. — LXXXV. Polizia giudiziaria, polizia amministrativa. Tre specie di questa.

LXXXIV. L'uomo coesistendo per natura in istato di società con altri uomini, questa condizione sociale limita anche per natura le di lui facoltà individuali. La Società civile dee tutelare egualmente la libertà e la proprietà di tutti e quella di ciascuno, e deve così proibire ogni eccesso nell'attività individuale, che possa pregiudicare l'esercizio delle uguali facoltà negli altri cittadini.

Il potere collettivo sociale si manifesta adunque primieramente con un'azione *repressiva*, segnalando nella legge le proibizioni, e traducendo davanti ai giudici i contravventori per l'applicazione della pena. Ma l'azione *repressiva*, come quella che suppone già compiuto il fatto *violativo* dei diritti altrui, non può bastare a dare ai cittadini la sicurezza e la tranquillità, tanto più che la detta azione non può avere una sensibile efficacia in quei casi, che pur sono molti, nei quali la lesione dei diritti altrui proviene non da proposito veramente deliberato, ma da imprudenza, ignoranza od imperizia. È per conseguenza necessario, che il potere collettivo sociale spieghi eziandio un'azione *preventiva*, diretta ad ostare possibilmente a tutte le cause più o

AMM. PROV. DI TORINO
N° 15652
BIBLIOTECA
135157